

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, nueve (09) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	YURIN MARÍN PULIDO MOYETON Y OTROS
DEMANDADO:	UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -UAEGRTD-
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00716-00

I. AUTO

Decide el Despacho la solicitud de medida cautelar de embargo y secuestro del inmueble identificado con el nombre “*HATO DE MARAURE*”, cédula catastral No. 00-02-0007-0013-000¹.

II. ANTECEDENTES

El señor YURIN MARIN PULIDO MOYETON y otros, a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promueve demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD) para que en esta instancia se accediera a las pretensiones tendientes a obtener la nulidad de la Resolución RT 01398 de 29 de mayo de 2019 mediante la cual se decidió “*no inscribir una solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonados Forzosamente en relación con el predio denominado “Fundación la Esperanza”, ubicado en la vereda Carupana del municipio de Tauramena (Casanare)”*”, así como de la Resolución No. 02852 del 29 de octubre de 2019 que confirmó dicha decisión.

En escrito separado de la demanda, solicita como medida cautelar de embargo y secuestro del inmueble identificado con el nombre “*HATO DE MARAURE*”, cédula catastral No. 00-02-0007-0013-000.

La demanda se admitió con auto de 26 de enero de 2021², y mediante proveído del

¹ Archivo Tyba: 50001233300020200071600_ACT_AGREGAR MEMORIAL_7-12-2020 1.00.46 p.m. (pág. 14).

² Archivo Tyba: 035. 50001233300020200071600_ACT_AUTO ADMITE_26-01-2021 4.03.31 p.m.

14 de septiembre de 2021 se dispuso dar trámite a la solicitud de medida cautelar presentada³, ordenando correr el traslado de que trata el artículo 233 del C.P.A.C.A.

2. Medida cautelar solicitada

La apoderada de la parte demandante, elevó la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos:

“actuando en mi condición de apoderada judicial, dentro del proceso de la referencia, me permito solicitar al despacho muy cordialmente solicitud de medidas cautelares el embargo y secuestro del inmueble identificado con el nombre HATO DE MARAURE cédula catastral No 00-02-0007-0013-000”.

Ni con la demanda ni con el escrito de solicitud de la medida cautelar se realizó sustentación alguna de la misma.

3. Traslado de la solicitud de la medida

De conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada, oportunidad en la que la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, a través de apoderada, se pronunció en los siguientes términos⁴:

Manifiesta que la solicitud de medida cautelar carece de sustento legal, tal y como lo exige el artículo 229 y siguientes, de la Ley 1437 de 2011, pues no se evidencia ninguna justificación, motivación e identificación plena del predio el cual se presente afectar con el embargo y secuestro, y no se realizó la exposición de motivos respecto de la legitimación del solicitante ni sobre la afectación en caso que no se decrete, como lo requiere el artículo 590, literal C, del Código General del Proceso.

Afirma que, la UAEGRTD no tiene ningún derecho real sobre el predio, por lo que no incide en la legalidad de los actos administrativos demandado, y como la medida de embargo tiene como fin sacar los bienes del deudor del comercio, atendiendo a la naturaleza del proceso, dicha medida no es aplicable.

Indica que no acreditó al menos sumariamente los perjuicios sufridos con la vigencia del acto administrativo demandado, lo que resulta necesario en el presente asunto al tratarse de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, a la luz del artículo 231 del CPACA.

Sostiene que, dentro del trámite administrativo adelantado por la UAEGRTD se evidenció que el hoy demandante no ostenta ninguna de las tres calidades exigidas

³ Archivo Tyba: 46AutoCorreTraslado

⁴ Archivo Tyba: 48AgregaMemorial

por la ley, es decir, no es propietario, poseedor ni ocupante de los predios denominados “EL Alto del Gallo” y “Fundación la Esperanza” que son de naturaleza presuntamente baldía, objeto de solicitud en el RTDAF, por lo que la UAEGRTD concluyó que conforme a lo indicado en la Ley 1448 de 2011, no era procedente inscribir al hoy demandante en el RTDAF.

Finalmente, explica que las Resoluciones RT 01746 del 27 de junio de 2019 y la RT 01389 del 29 de mayo de 2019 que decidieron la no inscripción en el RTDAF de los predios denominados “EL Alto del Gallo” y “Fundación La Esperanza”, respectivamente, los cuales son objeto de la presente litis, no se relacionan con el predio mencionado en el escrito de la medida cautelar.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Le asiste competencia a esta corporación para resolver sobre la solicitud de medida cautelar, observando lo previsto en el Título XI de la Ley 1437 de 2011, destinado a las medidas cautelares, particularmente en los artículos 229, 230, 233 y 234 que atribuyen el trámite al Juez o Magistrado Ponente.

2. De las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional

Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo se encuentran previstas y reguladas en los artículos 229 y siguientes del C.P.A.C.A., y se constituyen en un instrumento de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia⁵.

El artículo 230 *ibídem*, enumera las posibles medidas que pueden adoptarse, entre las que se encuentran cautelas negativas y positivas; la cautela negativa, por excelencia, es la suspensión provisional, cuando el objeto de control es un acto administrativo; las cautelas positivas operan cuando el litigio versa sobre la inactividad o las actuaciones de la Administración: hechos u operaciones administrativas y, dichas cautelas son de tipo preventivo, conservativo y anticipativo⁶.

Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante, por su parte, las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente No. 2015-00022, providencia de 13 de mayo de 2015.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, 17 de febrero de 2017, Radicación: 11001-03-27-000-2015-00045-00 (21849)

la sentencia; finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante.

Frente a los requisitos para que proceda las medidas cautelares, el artículo 231 del C.P.A.C.A., establece:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”. (Destacado por el Despacho).*

La norma en comento, en primer lugar, se refiere en cuanto a la suspensión provisional de los actos administrativos.

En segundo lugar, en lo que tiene que ver con el decreto de las demás medidas cautelares se requiere que exista la apariencia de buen derecho, esto es, que las pretensiones del proceso aparezcan debidamente fundadas; que el demandante

haya demostrado, así sea sumariamente, la titularidad del derecho o derechos invocados, que se efectúe un juicio de ponderación de intereses que permita determinar si resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que exista peligro para la efectividad de la sentencia, esto es que se produzca un perjuicio irremediable o que los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Respecto a los criterios que han de ser tenidos en cuenta al momento de estudiar una solicitud de medida cautelar, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia de 17 de marzo de 2015⁷, señaló:

*"(...) La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris y periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, **la posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación **de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**."*

Posteriormente, en providencia de 13 de mayo de 2015⁸, el Consejo de Estado, indicó:

*"(...) Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad (...)"*. (Destacado del Despacho).

En tal sentido, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, iii) la ponderación de intereses.

⁷ Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente núm. 2014-03799.

⁸ Consejo de Estado Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. No. 2015-00022.

3. Del embargo y secuestro de bienes

De acuerdo con el Código General del Proceso, el embargo es una medida cautelar aplicable a todo tipo de bienes (muebles, inmuebles, derechos etc.), que excluye el bien sobre el que recae del tráfico jurídico, pues de acuerdo con el artículo 1521 del Código Civil, su enajenación o gravamen constituyen objeto ilícito “*a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello*”. Luego el embargo, es la medida cautelar que tiene por efecto poner los bienes fuera del comercio⁹.

La medida varía fundamentalmente en su efectividad práctica según se trate de bienes sujetos a registro, sin que importe si son muebles o inmuebles, o cuando versa sobre otro tipo de bienes o derechos. En efecto, tratándose de bienes cuya tradición exige el registro (inmuebles, naves, aeronaves, acciones nominativas), el embargo es una “*medida eminentemente burocrática*”, pues se perfecciona mediante la comunicación que el juez dirige al encargado del registro informándole que un determinado bien queda afecto al proceso como garantía y, por lo mismo, fuera del comercio.

En otros eventos, el embargo no sólo significa que el bien queda excluido del tráfico jurídico, sino que también implica la inmediata restricción de su goce y utilización, como acontece con los saldos bancarios o, los salarios o los bienes muebles no sujetos a registro. Respecto de los últimos, el embargo se consuma mediante el secuestro de bienes, lo cual sugiere equivocadamente que embargo y secuestro son medidas sinónimas. En ese sentido, ha señalado la doctrina que:

*“(...) cuando la efectividad del embargo no es posible realizarla por medio de la comunicación que emana del juez o del funcionario que lo decretó, debido a que resulta utópico suponer que la persona afectada la medida por el sólo hecho de recibir la nota pertinente procederá a dar cumplimiento a la orden, es menester que el secuestro acuda en su ayuda y pueda materializarse el embargo que se ha decretado, mediante la aprehensión del bien (...)”*¹⁰ (Negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el secuestro está definido en la ley, pues al tenor del artículo 2273 del Código Civil, es el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otro que debe restituir al que obtenga una decisión a su favor. De allí, que esta medida implica la aprehensión material de los bienes y la restricción a la posesión o tenencia que en ellos exista, porque los bienes pasan al secuestro, quien será su tenedor con fines de conservación y, de ser el caso, de administración y producción de los mismos.

⁹ López Blanco, Hernán Fabio, Código General del Proceso, Parte Especial, Dupré Editores, Segunda Edición, Pág. 767.

¹⁰ López Blanco, Hernán Fabio, Óp. Cit, Pág. 780.

Ahora bien, aunque el secuestro como medida cautelar es uno solo, la doctrina en atención a la forma como se presenta en la práctica, ha distinguido con fines didácticos, una clasificación que permite distinguirlo fácilmente del embargo así:

*“(...) El **secuestro autónomo**, como su nombre lo indica, no requiere estar precedido de una orden de embargo. Busca la aprehensión material del bien sin ponerlo fuera del comercio. Un claro ejemplo de esa modalidad de secuestro se halla en el evento de los inmuebles afectados por la inscripción de la demanda perfeccionada con anterioridad, luego de fallo favorable de primera instancia.*

Bien se observa que en este caso el secuestro opera por sí mismo, pues no perfecciona ni complementa un embargo previo.

*El **secuestro perfeccionador** del embargo es el contemplado en el núm. 3 del art. 593 y tiene como nota esencial y relevante la de estar precedido por una orden de embargo contenida en la respectiva providencia judicial que, como ya se explicó, se materializa mediante el secuestro.*

(...)

*Hay **secuestro complementario** cuando no obstante haber operado el embargo y quedar el bien afectado por él fuera del comercio, se requiere de una medida adicional y complementaria cuyos fines son los de garantizar su integridad física y, además, que quien lo adquiriera en remate tenga la seguridad, especialmente si se trata de inmuebles, que se le hará entrega material del bien. Es decir, se busca dar seriedad a las ventajas forzadas hechas a través de la administración de justifica (...)”¹¹ (Negrilla fuera del texto original).*

En todo caso, lo cierto es que con independencia del secuestro que se trate, y sea cual fuere el tipo de proceso que se adelante, la diligencia siempre será idéntica, conforme a los lineamientos del CGP.

4. Caso concreto

Encuentra el Despacho que la parte demandante planteó la solicitud de medida cautelar consistente en el embargo y secuestro del inmueble identificado con el nombre HATO DE MARAURE cédula catastral No 00-02-0007-0013-000, hasta que se resuelva el fondo en el presente asunto.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que en los casos distintos de la suspensión provisional del acto administrativo cuya nulidad se pretende, como ocurre en el *sub lite*, el actor debe acreditar la concurrencia de requisitos como: “1. Que la demanda esté

¹¹ López Blanco, Hernán Fabio, Óp. Cit, Pág. 781.

razonablemente fundada en derecho. 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Sobre la medida de embargo de bienes sujetos a registro, el Código General del Proceso, dispone:

“Artículo 593. Embargos. Para efectuar embargos se procederá así:

1. El de bienes sujetos a registro se comunicará a la autoridad competente de llevar el registro con los datos necesarios para la inscripción: **si aquellos pertenecieren al afectado con la medida**, lo inscribirá y expedirá a costa del solicitante un certificado sobre su situación jurídica en un período equivalente a diez (10) años, si fuere posible. Una vez inscrito el embargo, el certificado sobre la situación jurídica del bien se remitirá por el registrador directamente al juez.

Si algún bien no pertenece al afectado, el registrador se abstendrá de inscribir el embargo y lo comunicará al juez; si lo registra, este de oficio o a petición de parte ordenará la cancelación del embargo. Cuando el bien esté siendo perseguido para hacer efectiva la garantía real, deberá aplicarse lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 468.” (Resaltado por el Despacho).

Entonces, para que prospere la solicitud de medida cautelar consistente en embargo y secuestro de un bien sujeto a registro, además de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 231 del CPACA, le correspondía a la parte demandante acreditar el derecho de propiedad objeto de la medida cautelar invocada, para el caso, identificar el bien y la titularidad del derecho en cabeza de la entidad demandada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 593 del CGP.

En primer lugar, ni en la demanda ni en la solicitud de la medida cautelar, se realizó la argumentación o aportación de documentos tendientes a encontrar que los requisitos del artículo 231 del CPACA concurren en el presente asunto, pues nada se dijo, respecto de la causación de un perjuicio irremediable o de que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, etc.

Bajo ese panorama, según lo ha señalado el Consejo de Estado, en apoyo de un pronunciamiento de la Corte Constitucional¹², el *perjuicio irremediable* debe ser inminente, grave, que, además, requiera de medidas urgentes e impostergables¹³.

Por otro lado, la parte demandante debió allegar el documento idóneo para acreditar la titularidad del mismo, que no es otro que el certificado de existencia y representación legal del inmueble actualizado, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, único documento válido para identificar plenamente el bien del demandado que se pretende embargar.

Pues bien, en relación con el inmueble denominado HATO DE MARAURE con cédula catastral No 00-02-0007-0013-000, no existe ninguna documentación que permita identificar el bien y menos aún el certificado de existencia y representación legal, por lo que su titularidad resulta desconocida para este Tribunal.

En este punto, cabe señalar que en la Resolución Número RT 01398 de 29 de mayo de 2019¹⁴ *“Por la cual se decide no inscribir una solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”*, que es el acto administrativo demandado en el presente asunto, se resolvió no inscribir la solicitud de inscripción *“identificada con el ID 1051598, presentada por el señor YURIN MARIN PULIDO MOYETON en relación con el predio denominado “Fundación la esperanza”, con una extensión aproximada seis mil hectáreas (6000 has), sin información catastral ni registral, ubicado en la vereda Carupana del municipio de Tauramena, departamento de Casanare”*.

En consecuencia, el predio sobre el cual recae el objeto de controversia en el presente asunto es el denominado *“Fundación La Esperanza”*, que no cuenta con información catastral ni registral, por lo que se presume que su naturaleza es baldía, por lo que es posible deducir que no es el mismo sobre el cual se solicita decretar el embargo y secuestro, que el demandante identifica como HATO DE MARAURE con cédula catastral No 00-02-0007-0013-000, respecto del cual, como se dijo, no se determinó la titularidad del derecho de dominio.

Así las cosas, comoquiera que la parte demandante no acreditó, al menos sumariamente, los derechos invocados, habida cuenta que no identificó el bien que pretende embargar y secuestrar ni que fuera de propiedad del demandado, se negará la medida solicitada sobre el bien examinado.

En mérito de lo expuesto, este Despacho del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META:**

¹² T-1316/2001.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de ponente del 23 de mayo de 2017, exp. 2014-00821-01 (AG).

¹⁴ Archivo Tyba: 038. 50001233300020200071600_ACT_AGREGAR MEMORIAL_10-03-2021 1.31.26 p.m. (pág. 350-364).

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO Y SECUESTRO solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, y vencidos los términos pertinentes, ingrédese nuevamente al Despacho a fin de continuar con el trámite del presente asunto.

TERCERO: Se advierte a las partes que, conforme a las normas que para el funcionamiento de la Rama Judicial se han expedido por el Gobierno Nacional como consecuencia de la Pandemia COVID 19 y lo decidido por la Sala Plena del Tribunal, en especial de las previstas en los decretos 491, 564 y 806 del 2020, la revisión, control y seguimiento del presente proceso se realizará con el número del radicado en la plataforma web TYBA <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/>, donde se encuentra el proceso en medio magnético.

CUARTO: Se indica a las partes que solo se recibirá la correspondencia en el correo electrónico sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co , por lo que se advierte que esta es la única dirección electrónica en la que se recibirán los memoriales dirigidos a esta Corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Carlos Enrique Ardila Obando

Magistrado

Mixto 002

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

425dce8e19e4f886c68dda63a5becff534cc33877fe30216ae8adeef1f619cb7

Documento generado en 09/11/2021 12:31:01 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Expediente: 50001-23-33-000-2020-00716-00
Auto: Resuelve Medida Cautelar
EAMC