

**TEMA: EL DEBIDO PROCESO** – Las formas y los procedimientos, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, que forzosamente deber ser seguidos en la sustanciación y resolución de cualquier asunto que comprometa derechos o bienes de las personas. / **PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA** – limite a las actividades de las autoridades. /

**TESIS:** (...) el debido proceso administrativo, es definido por la Corte Constitucional así: “... La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. Sentencia T 010 de 2.017. Así las cosas, cuando se incumple alguna actuación o se omite realizar actos propios, pueden vulnerarse los derechos de quienes esperan un cumplimiento, situación atada a la confianza legítima. (...) (...) Del principio de la confianza legítima se ha dicho: “El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional”. Sentencia T 453 de 2.018.

MP. JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS

FECHA: 21/07/2023

PROVIDENCIA: TUTELA – CASACIÓN



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN  
SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL

Medellín, veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2.023)

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
TUTELA: 05001 31 03 003 2023 00153 01

Accionante: JHON JAIRO OCHOA MESA (C.C. 70'549.956) y MARY SOL DEL SOCORRO LONDOÑO RUIZ (C.C. 42'892.057).  
Accionada: SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S.).  
Extracto: Sobre la confianza legítima y la autonomía administrativa. Reforma.

ASUNTO A TRATAR

Se resuelve la impugnación interpuesta por la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., contra la sentencia del doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2.023), proferida por el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD de Medellín.

ANTECEDENTES

Según la acción y sus anexos, MARY SOL DEL SOCORRO LONDOÑO RUIZ es propietaria de los inmuebles identificados con las Matrículas Inmobiliarias (M.I.) 001-35642, 001-807031 y 001-429659; igualmente, y ya en conjunto con JHON JAIRO OCHOA MESA, son dueños de los bienes con M.I. 001-651785, 001-719905.

Sobre esas propiedades, en el año 2.009 la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, dentro de la acción de extinción del derecho de dominio

–no se indicó radicado-, decretó las cautelas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, asignándose a la hoy accionada como administradora; sin embargo, en el año 2.022 la FISCALÍA 50 DE EXTINCIÓN DE DOMINIO de Bogotá D.C., mediante la Resolución 2018 00441 del 12 de octubre de ese año (2.022), ordenó el levantamiento de la medida de secuestro respecto a dichos predios.

Dicen los actores que esta última decisión está en firme y fue notificada a la SAE S.A.S., quien no ha procedido de conformidad, por lo que el 8 de febrero de 2.023 le presentaron derecho de petición, solicitando la devolución de citados inmuebles, a lo que la accionada informó que está efectuando los trámites del caso.

No obstante, ha transcurrido un tiempo prudencial y la SAE S.A.S. sigue sin acatar lo resuelto sobre el secuestro, demorando la entrega, y a su vez, ocasionándoles un detrimento patrimonial pues la accionada es quien se beneficia de los arriendos.

Por lo anterior consideran los accionantes vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital e igualdad, así como la confianza legítima, máxime que son personas de “*avanzada edad*”, por lo que pretenden se ordene a la SAE S.A.S. devolverles los inmuebles atrás reseñados.

#### TRÁMITE PROCESAL, PRUEBAS Y CONTRADICCIÓN:

La acción se admitió por auto del 3 de mayo de 2.023, surtiéndose el traslado del caso, lo que en efecto se cumplió.

Como prueba documental los accionantes aportaron, entre otros, copias de la Resolución 2018 00441 del 12 de octubre de 2.022

dimanada de la FISCALÍA 50 DE EXTINCIÓN DE DOMINIO de Bogotá D.C., así como el escrito calendado el 20 de febrero de 2.023, por medio del cual la SAE S.A.S. respondió al derecho de petición aludido en la acción, sin que los mismos fueran redargüidos.

Dentro del traslado la accionada expresó que es la administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), igualmente, actúa como secuestre de los bienes sobre los cuales se adopten medidas cautelares en los procesos de extinción del derecho de dominio.

Que su administración se extiende a la enajenación y transferencia de los bienes, o hasta que el titular de la acción de extinción del derecho de dominio ordene la devolución mediante el levantamiento de las medidas cautelares.

De cara al caso en estudio indicó que no existe transgresión, destacando que el proceso de devolución es el siguiente:

*“Una vez notificada la orden impartida por las autoridades judiciales a esta Sociedad, las áreas misionales procederán a consultar el expediente documental del activo a fin de determinar (i) sí el activo que se incautó o se puso a disposición coincide sobre el que recae la orden de devolución. (ii) Si la medida cautelar de embargo se encuentra cancelada del título de propiedad del bien, certificado de existencia y representación legal o libro de accionistas. (iii) Si las resoluciones de administración fueron inscritas en el folio de matrícula.*

*“Posteriormente, la Gerencia de Asuntos Legales procederá a consultar la información administrativa y jurídica contenida en los sistemas de información de esta Sociedad, y en los expedientes documentales.*

*“Realizada la verificación del expediente administrativo, del estado jurídico del bien y del estudio de la decisión judicial la Gerencia de Asuntos Legales proyectará la Resolución en la que se acata la devolución de los activos.”*

Sostuvo que la resolución ordenando la devolución de los activos relacionados en esta tutela, está siendo gestionada a través del radicado Orfeo 20233010001174, el cual se encuentra surtiendo todos los trámites internos, por lo que pidió negar la protección reclamada.

#### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

El *a quo* después de referirse a la acción, contradicción y trámite procesal realizado, consideró que no existe justificación razonable para la tardanza en el trámite de entrega deprecado por los accionantes, máxime que la autoridad en materia de extinción de dominio ya se pronunció, ordenando el levantamiento de la medida de secuestro; de esa manera, la inactividad de la SAE S.A.S. vulnera el debido proceso de quienes accionan, siendo necesaria la intervención constitucional.

Por lo anterior, concedió el amparo en relación al derecho al debido proceso de los actores, para consecuentemente ordenar a la accionada que *“... en el término de 20 días contado a partir de la notificación de la presente providencia adelante y finalice el trámite previsto para la entrega los bienes inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 001-651785, 001-719905, 001- 35642, 001 807031 y 001-429659, sin perjuicio de que el resultado final de ese trámite dependa del estudio que al respecto efectúe la accionada, de acuerdo con sus competencias.”*

#### DE LA IMPUGNACIÓN:

La SAE S.A.S. impugnó aduciendo que validará las piezas procesales para la devolución de los activos relacionados en esta tutela, *“atendiendo su turno de ingreso en el sistema interno de esta sociedad”*, y luego dará inicio a las acciones administrativas para lo pertinente, buscando cumplir la orden judicial expedida por la FISCALÍA 50 DE EXTINCIÓN DE DOMINIO de Bogotá D.C..

Recalcó que administra más de veinte mil activos, entre ellos, personas jurídicas, establecimientos de comercio, inmuebles y muebles, sin que haya desbordado un plazo razonable, máxime su carga laboral, la complejidad de los asuntos que trata, e idénticas solicitudes comunicadas antes que la relacionada con los accionantes, por lo mismo deprecó revocar lo impugnado.

Así las cosas, se resolverá la impugnación, previas:

### CONSIDERACIONES

No concurriendo causal de nulidad, procede la Sala a proferir fallo de segunda instancia, precisando que conforme el artículo 86 de la Constitución, la tutela se consagró para amparar los derechos fundamentales a través de un procedimiento preferente.

De cara al tema que nos convoca, es necesario determinar si la accionada vulneró derechos fundamentales de los accionantes, con la omisión en la entrega de bienes de propiedad de estos, derivada del levantamiento de la medida de secuestro dispuesta por la fiscalía de extinción de dominio pertinente.

El debido proceso está salvaguardado en el artículo 29 de la Carta Política, y se debe respetar en todo tipo de actuaciones judiciales y/o administrativas<sup>1</sup>. Por su parte, el debido proceso administrativo, es definido por la Corte Constitucional así:

*“... La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. Sentencia T 010 de 2.017.*

Así las cosas, cuando se incumple alguna actuación o se omite realizar actos propios, pueden vulnerarse los derechos de quienes esperan un cumplimiento, situación atada a la confianza legítima<sup>2</sup>.

### **Del caso concreto:**

Según el escrito de tutela los actores son propietarios de los inmuebles con Matrículas Inmobiliarias 001-35642, 001-807031, 001-

---

<sup>1</sup> En cuanto al debido proceso, se ha dicho: “... por debido proceso pueden entenderse las formas y los procedimientos, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, que forzosamente deben ser seguidos en la sustanciación y resolución de cualquier asunto que comprometa derechos o bienes de las personas. Ante todo desempeña la función de limitar el ejercicio del poder jurisdiccional y la potestad decisoria de ciertos particulares, a fin de salvaguardar al individuo de usos abusivos de tales atribuciones, mediante la fijación de un conjunto de garantías. El debido proceso se caracteriza, en consecuencia, por dos elementos fundamentales: por un lado, es una particular manifestación del principio de legalidad y, por el otro, un esquema estructurado de garantías.” Corte Constitucional, sentencia C 136 de 2.016.

<sup>2</sup> Del principio de la confianza legítima se ha dicho: “El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional”. Sentencia T 453 de 2.018.

429659, 001-651785 y 001-719905, de las que los actores indicaron que recaían las cautelas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, por lo que pasaron a ser administrados por la accionada de conformidad con el párrafo 2° del artículo 88 de la Ley 1708 de 2.014<sup>3</sup>.

Valga anotar que la FISCALÍA 50 DE EXTINCIÓN DE DOMINIO mediante la Resolución 2018 00441 del 12 de octubre de 2.022, ordenó el levantamiento de la medida de secuestro respecto a dichos bienes en los siguientes términos:

*“Tenemos, que en vigencia de la Ley 793 de 2002, se contempló sin ninguna distinción, apenas se profería la resolución de inicio, la imposición de las cautelas de embargo, secuestro y consecuente suspensión del poder dispositivo; a contrario sensu, los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014, contempla que el funcionario judicial, puede optar por la medida cautelar de la suspensión del poder dispositivo, y adicionalmente, atendiendo a los principios de necesidad, razonabilidad y racionalidad, a su discreción, podrá decretar el embargo, secuestro o toma de posesión de establecimientos de comercio y unidades productivas, de acuerdo con cada caso en concreto.*

*“Entonces, atendiendo a la última regulación, al menos en lo que tiene que ver con las referidas medidas cautelares, considera el Despacho que es viable entrar a estudiar la solicitud presentada por el doctor Walteros*

---

<sup>3</sup> Por su importancia, se cita el artículo 88 de la Ley 1708 de 2.014 de manera completa: **“ARTÍCULO 88. Clases de medidas cautelares.** *Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.*

*Adicionalmente, de considerarse razonable y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:*

*1. Embargo.*

*2. Secuestro.*

*3. Toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.*

**“PARÁGRAFO 1.** *La medida cautelar de suspensión del poder dispositivo se inscribirá de inmediato en el registro que corresponda, sin ser sometidas a turno o restricción por parte de la entidad respectiva y sin consideración a la persona que alega ser titular del bien, dado el carácter real de la presente acción. Tratándose de bienes muebles o derechos, se informará a las instituciones correspondientes sobre la medida a través de un oficio, si a ello hubiere lugar.*

**“PARÁGRAFO 2.** *La entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) será el secuestro de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, los cuales quedarán de inmediato a su disposición a través del citado Fondo. Así mismo será el administrador de los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación.”*

Rodriguez. Sobre este particular, debe entenderse que las medidas cautelares en cualquier procedimiento no son un fin en sí mismo, sino que presentan un carácter accesorio, toda vez que están llamadas a garantizar los bienes para el proceso y permitir el cumplimiento de una eventual sentencia.

“De acuerdo con lo anterior, resulta consecuente y jurídicamente viable señalar que basta con mantener vigente las medidas cautelares de Embargo y Suspensión del Poder Dispositivo, pues son ellas garantía de que los bienes antes descritos se mantendrán vinculados a las resultas del proceso, que actualmente se encuentra en la etapa de apertura del periodo probatorio y al advertir, que su afectación obedeció en principio a un vínculo de parentesco y un posible incremento patrimonial injustificado, aspectos que se debían clarificar en el transcurso del proceso, demostrando que esos recursos tuvieron un origen legal y que eran totalmente ajenos a las personas que incurrieron en la actividad ilícita.

“Así las cosas, el Despacho considera prudente, razonable y necesario mantener el statu-quo, en lo que a la posesión y tenencia de los bienes antes descritos y se disponga para no afectar en mayor medida los derechos fundamentales de los afectados, obedeciendo al criterio orientador del principio pro homine, criterio hermenéutico que informa todo el Derecho de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

“Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre, que exige interpretar de la manera más favorable los derechos fundamentales de las personas y de manera preventiva hasta tanto no se culmine la etapa probatoria es viable el levantamiento de la medida cautelar de secuestro, teniendo en cuenta al cúmulo de trabajo y el número de bienes involucrados el proceso lleva casi diez años, sin embargo la ley 1708 permite que la fiscalía analice la situación de cada persona, con el fin de dejar solo el bien fuera del comercio, mientras se resuelve la situación final de los bienes afectados, sin causar perjuicios a las personas.

“Por lo tanto, se accede a la petición invocada por el doctor Arit Danilo Walteros Rodríguez, en el sentido de levantar provisional y únicamente la medida cautelar de Secuestro, no la de embargo y suspensión del poder dispositivo sobre los bienes antes reseñados, para no afectar en mayor medida los derechos fundamentales, a un mínimo vital y tratarse de personas de la tercera edad. Además, corresponde a una medida provisional, en orden a hacer menos lesivo el efecto de las medidas cautelares por cuanto son igualmente idóneas las que se mantienen vigentes.

“En mérito de lo anteriormente expuesto, la Fiscalía Cincuenta Delegada, adscrita a la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio,

**“RESUELVE:**

**“PRIMERO:** Levantar la medida cautelar de SECUESTRO, en forma provisional, dejando incólume y vigente la inscripción de la medida cautelar

*de embargo y la suspensión del poder dispositivo sobre los bienes identificados con las M.I 001-651785, 001-719905, 001-35642, 001-807031 y 001-429659, conforme a lo analizado en la parte motiva.*

**“SEGUNDO:** *Infórmese a la Sociedad de Activos Especiales SAE, sobre lo aquí decidido, para su conocimiento y fines legales pertinentes.*

**“TERCERO:** *Contra la presente decisión procede el recurso de reposición.”.*  
Subraya adrede.

La anterior disposición está ejecutoriada desde el 19 de octubre de 2.022<sup>4</sup>, siendo conocida por la accionada, quien en su réplica y alzada manifestó que está gestionando internamente el *“cumplimiento a la orden judicial expedida por la Fiscalía 50 Delegada, adscrita a la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.”*, sin que se tenga conocimiento del acatamiento de dicha orden.

La Sala considera que le asiste razón al *a quo* cuando indicó que la accionada vulneró el derecho de los accionantes, pues desde el 19 de octubre de 2.022 han transcurrido más de siete meses sin cumplir lo dispuesto por el titular de la acción de extinción de dominio (arts. 17, 34 y 36 de la Ley 1708 de 2.014), en cuanto a medidas cautelares se refiere.

Sin embargo, en respeto a la autonomía administrativa consagrada en el artículo 113 de la Constitución Nacional, por esta vía no es factible ordenar la entrega de unos inmuebles (ver 2ª pretensión de la acción), por lo que independientemente de la respuesta dada por la accionada al derecho de petición que los actores radicaron el 8 de febrero de 2.023<sup>5</sup>, es necesario que se explique el estado en que se encuentra el correspondiente trámite, fijando fechas y estableciendo términos, por lo que si bien la alzada no prospera de cara a revocar el amparo, el mismo se reformará para que se resuelva lo pertinente.

---

<sup>4</sup> Ver folio 20 archivo 01. Expediente de tutela.

<sup>5</sup> Tal contestación obra a folios 21-23 del archivo que contiene el escrito de tutela.

Por lo expuesto, la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

### RESUELVE

**PRIMERO:** REFORMAR el numeral SEGUNDO RESOLUTIVO de la sentencia calendada el doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2.023), proferida por el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD de Medellín, para en su lugar ordenar a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, informe a los accionantes JHON JAIRO OCHOA MESA (C.C. 70'549.956) y MARY SOL DEL SOCORRO LONDOÑO RUIZ (C.C. 42'892.057), en qué estado se encuentra el cumplimiento de la decisión proferida mediante la Resolución 2018 00441 del 12 de octubre de 2.022 dimanada de la FISCALÍA 50 DE EXTINCIÓN DE DOMINIO de Bogotá D.C..

**PAR:** En todo caso la Entidad destinataria de esta orden de tutela, informará a los actores las gestiones que ha realizado y cuáles están pendientes, y el término preciso en que resolverá de fondo la situación.

**SEGUNDO:** En todo lo demás se confirma la decisión impugnada.

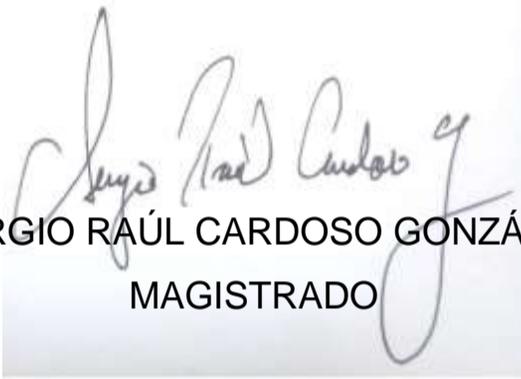
**TERCERO:** Notifíquese esta decisión por el medio más expedito, artículo 30 del Decreto 2591 de 1.991; y remítase la

actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este fallo de segunda instancia (artículo 32 ídem).

Notifíquese:



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
MAGISTRADO



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ  
MAGISTRADO



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ  
MAGISTRADO