

**TEMA: VIGENCIA TEMPORAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES** - El hecho de que el plazo está previsto, exclusivamente, para que la Fiscalía lleve a cabo un acto procesal trascendental, como lo es el archivo o la presentación de la demanda extintiva; y, como el ente persecutor ostenta en esta acción constitucional, nada más y nada menos, que el poder extintivo, se le exige mayor observancia de los términos procesales para hacer o no hacer en la actuación. A su vez, lo anterior, se constituye como una garantía para el afectado o tercero de buena fe, para acceder a la justicia, defensa, debido proceso y, se considera también, como una expresión del principio de igualdad de armas cuyo contenido en la extinción de dominio, es perfectamente aplicable, por ser un proceso de naturaleza adversarial. /

**HECHOS:** El proceso penal adelantado por la Fiscalía 28 de la Unidad de Administración Pública de Antioquia, dio cuenta de la existencia de un grupo de personas dedicadas dentro de la Contraloría Departamental de Antioquia al archivo, modificación y ajuste de hallazgos fiscales, penales, disciplinarios y administrativos del personal de funcionarios y exfuncionarios públicos, en especial alcaldes municipales; dentro de los involucrados en la red, estarían Contralor y Subcontralor, este último, es el padre del afectado y es por ese vínculo familiar, que su patrimonio fue sometido a las medidas cautelares recurridas. El 20 de agosto de 2019 la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, emitió Resolución de Medidas Cautelares, imponiendo la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro de bienes; el 14 de diciembre de 2020, el afectado, presentó solicitud de control de legalidad a las medidas cautelares, con fundamento en la causal 1° del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio; el 4 de marzo de 2021, el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Antioquia, admitió la solicitud y dispuso correr traslado a los sujetos procesales por el término de 5 días de acuerdo con el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014. El 16 de marzo de 2021, el juzgado, resolvió declarar la legalidad tanto formal como material de la decisión emitida, mediante la cual ordenó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro de los bienes; mediante auto del 8 de noviembre de 2022, el a quo ratificó la decisión. El problema jurídico consiste en determinar si las medidas cautelares en cuestión perdieron vigencia por la superación del término de que trata el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, y de ser cierto, si la consecuencia debe ser el levantamiento de estas.

**TESIS:** Como quiera que la Ley 1708 de 2014 no contempló un límite de tiempo para activar el instituto procesal del control de legalidad, surge necesario atestar dicho vacío normativo. Al respecto, esta Sala, luego de realizar una lectura sistemática de la norma aludida, ha considerado que el término adecuado para solicitar dicho control se extiende hasta el momento previsto en el artículo 141 del CED. (...) La anterior tesis, fue estudiada inicialmente por la Sala Especializada de Bogotá en auto del 30 de mayo de 2017. De acuerdo con lo expuesto por esa corporación, la petición de control de legalidad de las medidas cautelares debería presentarse previo a que se inicie formalmente el juicio del trámite extintivo, es decir, hasta antes de que expire el plazo de traslado señalado en el artículo 141 del Código de Extinción de Dominio. (...) Preciado lo anterior, la Sala logró determinar que el control de legalidad suscitado por el afectado fue presentado en la oportunidad procesal oportuna, es decir, antes de la culminación del traslado del artículo 141 del C.E.D. (...) En concordancia con lo anterior, y al versar el análisis del asunto sobre el término contemplado en el artículo 89 del C.E.D, es necesario recordar, lo que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas, ha dicho sobre los términos procesales: “en virtud de lo consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política, los términos procesales son de carácter perentorio y su observancia es obligatoria por las partes y las autoridades judiciales. En este entendido, los términos además de desarrollar la seguridad jurídica constituyen la oportunidad establecida por la ley o por el juez, a falta de norma expresa que así lo señale, para que se ejecuten ciertas etapas o actividades

dentro del proceso.” (...) Dicho lo anterior, basta con remitirse a la Ley 1708 de 2014 y sus modificaciones, pues en esta el legislador previó lo relativo a las facultades de la Fiscalía, la competencia para el juzgamiento, los fines de las medidas cautelares, el control de legalidad que recae sobre estas, así como el término por el cual pueden ser decretadas cuando sean previas a la demanda extintiva de dominio. (...) Es decir, que al no existir vacío legal alguno frente al tema de las medidas cautelares en sede de extinción de dominio, por lo tanto, no le es viable a esta instancia equiparar las cautelas en cuestión, con las establecidas en el Código de Procedimiento Penal, en su artículo 92 y siguientes, pues repítase, el lapso de su vigencia ya se encuentra determinado en el Código de Extinción de Dominio. (...) Por ende, una vez vencido el anterior término, mantener dichas medidas cautelares, sin que dentro del mismo se hubiera definido el archivo de la actuación ni la procedencia de la radicación de la demanda ante el juez natural, las torna en ilegales, por su prolongación indebida e injustificada, por lo que, en consecuencia, el fenecimiento en estas condiciones no deja otro camino que proceder con su levantamiento de forma inmediata. (...) En suma, al recaer el asunto sobre un término legal, se deberá analizar, si el lapso de 6 meses contemplado en el artículo 89 del C.E.D., se había excedido, para con esto establecer si era viable o no mantener el decreto de las medidas cautelares impuestas en este asunto, (...) La Fiscalía 65 de Extinción de Dominio, emitió resolución el 20 de agosto de 2019, en la que determinó la imposición de medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro a los bienes, revisado el expediente se advierte que, pese a que la demanda de extinción de dominio tiene fecha del 20 de agosto de 2019, la misma fue presentada hasta el 10 de marzo de 2020. (...) Se advierte de lo anterior, que la Fiscalía presentó la demanda de extinción de dominio, cuando el termino de 6 meses establecido en el artículo 89 del C.E.D se encontraba superado, dicho lapso se cumplió el 20 de febrero de 2020. (...) El hecho de que el plazo en mención está previsto, exclusivamente, para que la Fiscalía lleve a cabo un acto procesal trascendental, como lo es el archivo o la presentación de la demanda extintiva; y, como el ente persecutor ostenta en esta acción constitucional, nada más y nada menos, que el poder extintivo, se le exige mayor observancia de los términos procesales para hacer o no hacer en la actuación. A su vez, lo anterior, se constituye como una garantía para el afectado o tercero de buena fe, para acceder a la justicia, defensa, debido proceso y, se considera también, como una expresión del principio de igualdad de armas, cuyo contenido en la extinción de dominio, es perfectamente aplicable, por ser un proceso de naturaleza adversarial.

MP: XIMENA VIDAL PERDOMO

FECHA: 04/02/2025

PROVIDENCIA: SENTENCIA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO: JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ



**Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**  
**Sala Especializada en Extinción de Dominio**

*Magistrada Ponente:* Ximena Vidal Perdomo  
*Radicación:* 050003120002202100017-01  
*Estatuto:* Ley 1708 de 2014  
*Afectado:* [REDACTED] y otros  
*Asunto:* Apelación Auto Interlocutorio  
*Procedencia:* Juzgado 2° PCE de ED de Antioquia  
*Decisión:* Revoca  
*Acta de aprobación:* 03  
*Fecha:* 04 de febrero de 2025

**1. ASUNTO**

La Sala decide sobre el recurso de apelación interpuesto por el afectado [REDACTED], contra el auto interlocutorio del 8 de noviembre de 2022, emanado por el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Antioquia, mediante el cual resolvió declarar la legalidad de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio el 31 de noviembre de 2022, sobre los inmuebles con folios de matrículas inmobiliarias Nos. [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED].

**2. HECHOS**

Los hechos que generaron el trámite extintivo tienen su origen en el proceso penal con radicación No. [REDACTED], adelantado por la Fiscalía 28 de la Unidad de Administración Pública de Antioquia, quien inició la investigación con miras a determinar los presuntos responsables relacionados con la información allegada por fuente no formal que dio cuenta de la existencia de un grupo de personas

dedicadas dentro de la Contraloría Departamental de Antioquia al archivo, modificación y ajuste de hallazgos fiscales, penales, disciplinarios y administrativos del personal de funcionarios y exfuncionarios públicos, en especial alcaldes municipales; esto en al menos 456 casos de personas sujetas a control.

Dentro de los involucrados en la red, estarían [REDACTED] y [REDACTED], Contralor y Subcontralor, respectivamente, este último, es el padre de [REDACTED] y es por ese vínculo familiar, que su patrimonio fue sometido a las medidas cautelares recurridas.

### 3. BIENES OBJETO DE MEDIDAS CAUTELARES

No.	Matrícula Inmobiliaria	Dirección	Propietario
1	[REDACTED]	Calle [REDACTED], apto [REDACTED], barrio [REDACTED] del Municipio de Envigado	[REDACTED]
2	[REDACTED]	Calle [REDACTED], [REDACTED] barrio [REDACTED] del Municipio de Envigado	[REDACTED]
3	[REDACTED]	Calle [REDACTED], parqueadero [REDACTED], barrio [REDACTED] del Municipio de Envigado	[REDACTED]

### 4. ANTECEDENTES PROCESALES

**4.1.** El 20 de agosto de 2019<sup>1</sup>, la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, emitió Resolución de Medidas Cautelares, imponiendo la suspensión del poder dispositivo, embargo y

<sup>1</sup> Documento 3 del cuaderno de medidas cautelares de la FGN.

secuestro de bienes, entre los que se encuentran los relacionados en el acápite 3° de esta providencia.

**4.2.** El 14 de diciembre de 2020, el afectado [REDACTED], presentó *solicitud de control de legalidad a las medidas cautelares*<sup>2</sup>, con fundamento en la causal 1° del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio, correspondiéndole inicialmente al Juez 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Antioquia<sup>3</sup>, quien mediante auto del 26 de febrero de 2021 se declaró impedido conforme a la causal prevista en el numeral 5° del artículo 99 de la Ley 600 de 2000, ordenado la remisión del expediente al Juzgado 2° de esa misma especialidad<sup>4</sup>.

**4.3.** Mediante auto del 4 de marzo de 2021<sup>5</sup>, el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Antioquia, admitió la solicitud de control de legalidad a las medidas cautelares y dispuso correr traslado a los sujetos procesales por el término de 5 días de acuerdo con el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014.

**4.4.** El 16 de marzo de 2021, el juzgado de instancia, resolvió declarar la legalidad tanto formal como material de la decisión emitida el 20 de agosto de 2019 por la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, mediante la cual ordenó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro entre otros, de los bienes inmuebles bajo las matrículas inmobiliarias Nos. [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Folio 1 a 22, documento No. 2 del cuaderno principal del Juzgado.

<sup>3</sup> Acta de Reparto del 13 de enero de 2021, folio 115 ibídem.

<sup>4</sup> Folio 116 a 119 ibídem.

<sup>5</sup> Documento No. 4 ibídem.

<sup>6</sup> Documento No. 8 ibídem.

**4.5.** Contra la anterior decisión se interpuso el recurso de apelación por el afectado, el cual, una vez descrito el traslado de los no recurrentes *-sin pronunciamiento alguno-*, fue concedido, mediante auto de fecha 7 de abril de 2021<sup>7</sup>.

**4.6.** Remitidas las diligencias<sup>8</sup>, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Extinción de Dominio, mediante decisión del 3 de junio de 2022, resolvió revocar parcialmente la decisión recurrida, para que, en su lugar, se resolviera de fondo sobre el vencimiento del lapso de los 6 meses regulado en el artículo 89 del C.E.D., planteamiento abordado por el afectado [REDACTED]  
[REDACTED]<sup>9</sup>.

**4.7.** En acatamiento de la anterior decisión, mediante auto del 8 de noviembre de 2022, el *a quo* ratificó la decisión de legalidad de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, sobre los inmuebles con las matrículas inmobiliarias Nos. [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED]<sup>10</sup>.

**4.8.** Contra dicha providencia, el afectado interpuso recurso de apelación, del que se corrió traslado, sin que se presentaran pronunciamientos por parte de los no recurrentes. Así las cosas, fue concedido el 24 de noviembre de 2022<sup>11</sup>.

**4.9.** Conformada la Sala Especializada de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Medellín y una vez en función de labores la Secretaría, el 11 de julio del corriente la actuación fue asignada al despacho de la suscrita magistrada<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Documento No. 12 del cuaderno principal del Juzgado.

<sup>8</sup> Documento No. 13 ibídem.

<sup>9</sup> Folio 16 a 37 del cuaderno de segunda instancia de Bogotá.

<sup>10</sup> Documento No. 16 del cuaderno principal del Juzgado.

<sup>11</sup> Documento No. 20 ibídem.

<sup>12</sup> Ver constancia secretarial del cuaderno de segunda instancia.

## **5. PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Luego de referirse sobre el control objetivo y subjetivo del término de 6 meses que exige el artículo 89 del C.E.D., y de invocar los principios de celeridad y eficiencia, el juez de instancia consideró que, en atención a los postulados jurisprudenciales sobre el plazo razonable, la mora presentada en este asunto no constituía una circunstancia gravosa para la marcha del proceso.

Al respecto, señaló que, si bien era cierto que existía una mora de 20 días, desde la emisión de la Resolución de Medidas Cautelares y la presentación de la demanda, esta no afectaba el curso del proceso, los bienes que se encontraban vigilados y resguardados por la SAE, ni mucho menos configuraba una violación al debido proceso, como quiera que no se había demostrado que la participación del afectado estuviera siendo limitada dentro del presente proceso.

En ese orden, concluyó que las medidas cautelares adoptadas por la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, se ajustaron a los parámetros establecidos en los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014 y que a su vez de ninguna manera concurría una mora injustificada el ente acusador, motivo por el cual resolvió declarar la legalidad de las precautelativas.

## **6. DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión, el afectado [REDACTED] [REDACTED] presentó recurso de apelación<sup>13</sup>, en virtud del cual, señaló que el artículo 89 del C.E.D., era claro en establecer un término de 6 meses para definir sobre la acción.

---

<sup>13</sup> Documento No. 18 del cuaderno principal del Juzgado.

Al respecto, precisó que dicho lapso era improrrogable y no estaba sujeto a interpretación.

Adujo que la Fiscalía nunca argumentó ni demostró las razones por las cuales no dio cumplimiento a dicho término perentorio, razón por la cual, debían levantarse las medidas cautelares impuestas sobre los bienes de su propiedad.

De otra parte, alegó que no existían pruebas que soportaran la existencia de un vínculo de sus bienes con la causal de extinción imputada por la Fiscalía y que el a quo no valoró los elementos de prueba que demostraban el origen lícito de los inmuebles objeto de extinción.

También cuestionó sobre la ausencia de un juicio de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad al momento de imponerse las precautelativas.

Por lo anterior, solicitó revocar el auto del 8 de noviembre de 2022, y en su lugar, decretar la ilegalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro impuestas por la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio, mediante resolución del 29 de agosto de 2019, sobre los bienes de su propiedad.

## **7. CONSIDERACIONES**

### **7.1. Competencia**

Esta Sala, es competente para resolver el mecanismo de alzada, con fundamento en lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Política, así como en los artículos 11 y 38 -numeral 2<sup>o</sup>- de la Ley 1708 de 2014, modificada por la 1849 de 2017 y el

Acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

## **7.2. Problema jurídico**

Consiste en determinar si las medidas cautelares en cuestión perdieron vigencia por la superación del término de que trata el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, y de ser cierto, si la consecuencia debe ser el levantamiento de estas.

## **7.3. Cuestiones Preliminares**

### **7.3.1. Oportunidad para solicitar el control de legalidad sobre las medidas cautelares**

Como quiera que la Ley 1708 de 2014 no contempló un límite de tiempo para activar el instituto procesal del control de legalidad, surge necesario atestar dicho vacío normativo.

Al respecto, esta Sala, luego de realizar una lectura sistemática de la norma aludida, ha considerado que el término adecuado para solicitar dicho control se extiende hasta el momento previsto en el artículo 141 del CED.

La anterior tesis, fue estudiada inicialmente por la Sala Especializada de Bogotá en auto del 30 de mayo de 2017, en la cual se indicó lo siguiente:

*“...concluye la Corporación que el periodo oportuno para solicitar el control a las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía durante la fase a su cargo, se extiende hasta el momento previsto en el artículo 141 del CED, pues en estricto derecho la Fiscalía tiene el poder de imponer gravámenes hasta poco antes de remitir el proceso a la jurisdicción, incluso cuando ya ha concluido la investigación; esto, por un lado, posibilita al afectado gozar de la plena garantía contemplada en los artículos 111 y siguientes ibídem, y por otro, que no se surta un incidente procesal cuando el juicio ha tomado plena forma, teniendo*

*que como se expuso, los controles a las decisiones del juez se encuentran cobijadas por los recursos que las partes pueden interponer en contra de las decisiones de fondo...”*

De acuerdo con lo expuesto por esa corporación, la petición de control de legalidad de las medidas cautelares debería presentarse previo a que se inicie formalmente el juicio del trámite extintivo, es decir, hasta antes de que expire el plazo de traslado señalado en el artículo 141 del Código de Extinción de Dominio.

El Tribunal citado en su análisis realizó una interpretación del término "*oportuno*" en relación con las solicitudes de control de legalidad de las medidas cautelares. Señaló que, de no atenderse este criterio, se permitiría a las partes e intervinientes presentar estas peticiones en etapas procesales en las que serían improcedentes e inoportunas, como durante el juicio, en la sentencia, o incluso en instancias superiores.

Precisado lo anterior, la Sala logró determinar que el control de legalidad suscitado por el afectado [REDACTED] fue presentado en la oportunidad procesal oportuna, es decir, antes de la culminación del traslado del artículo 141 del C.E.D., motivo por el cual se pasará a estudiar de fondo sobre el problema jurídico planteado.

### **7.3.2. De las medidas cautelares en el proceso extintivo del dominio**

Es importante resaltar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 1708 de 2014, en contra de las decisiones adoptadas por el Fiscal General de la Nación o su delegado en relación con la imposición de medidas cautelares, no proceden los recursos ordinarios ni su notificación, puesto

que su publicidad se concreta al inscribirse en los mecanismos de registro público que corresponda según la naturaleza del bien objeto de las respectivas precautelativas.

No obstante, el legislador estableció que estas determinaciones son susceptibles de control judicial, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, ya que a través de ello se pueden garantizar los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, el cual debe ser desatado por el juez de extinción de dominio y, en sede de apelación, por su superior, es decir, la Sala Especializada en Extinción de Dominio del Tribunal.

#### **7.4. Del caso en concreto**

En concordancia con lo anterior, y al versar el análisis del asunto sobre el término contemplado en el artículo 89 del C.E.D, es necesario recordar, lo que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas, ha dicho sobre los términos procesales, veamos<sup>14</sup>:

*“(…) en virtud de lo consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política, los términos procesales son de carácter perentorio y su observancia es obligatoria por las partes y las autoridades judiciales. En este entendido, los términos además de desarrollar la seguridad jurídica constituyen la oportunidad establecida por la ley o por el juez, a falta de norma expresa que así lo señale, para que se ejecuten ciertas etapas o actividades dentro del proceso.*

*“Por tanto, las actuaciones y etapas procesales se ciñen a ellos y deben ser observados por las partes, so pena de asumir las consecuencias de su no acatamiento, tal y como afirmó la Corte Constitucional, al indicar que:*

*“Todo proceso es un conjunto reglado de actos que deben cumplirse en determinados momentos y acatando un orden que garantice su continuidad, ‘al punto que un acto no resulta posible si no se ha superado la oportunidad en que debe ejecutarse otro anterior, y así sucesivamente, pero una vez clausurada cada etapa se sigue inexorablemente la siguiente, aunque se hayan omitido las actividades*

---

<sup>14</sup> CSJ, S.P. STP8947-2020 del 27 de agosto de 2020, M.P. Hugo Quintero Bernate.

*señaladas para esa ocasión. Desde este punto de vista, el proceso es un sistema de ordenación del tiempo dentro del cual los diferentes sujetos procesales deben cumplir las actividades requeridas por la ley, las cuales constituyen actos preparatorios para la resolución de las pretensiones de las partes, a través de la sentencia...”*

Dicho lo anterior, basta con remitirse a la Ley 1708 de 2014 y sus modificaciones, pues en esta el legislador previó lo relativo a las facultades de la Fiscalía, la competencia para el juzgamiento, los fines de las medidas cautelares, el control de legalidad que recae sobre estas, así como el término por el cual pueden ser decretadas cuando sean previas a la demanda extintiva de dominio.

Es decir, que al no existir vacío legal alguno frente al tema de las medidas cautelares en sede de extinción de dominio, por lo tanto, no le es viable a esta instancia equiparar las cautelas en cuestión, con las establecidas en el Código de Procedimiento Penal, en su artículo 92 y siguientes, pues repítase, el lapso de su vigencia ya se encuentra determinado en el Código de Extinción de Dominio.

En virtud de lo anterior, se colige que la voluntad del legislador no estuvo encaminada a perpetuar dichas medidas en cabeza de la Fiscalía, por el carácter “**excepcional**” de las mismas, pues de lo contrario, ello significaría otorgarle al ente acusador la potestad de limitar el derecho de dominio de manera indefinida, cuando las presenta, previo a la radicación de la demanda, lo que se traduciría en una flagrante vulneración al acceso a la administración de justicia, así como de los derechos al debido proceso y defensa de la propiedad de los afectados y terceros de buena fe.

Por ende, una vez vencido el anterior término, mantener dichas medidas cautelares, sin que dentro del mismo se hubiera

definido el archivo de la actuación ni la procedencia de la radicación de la demanda ante el juez natural, las torna en ilegales, por su prolongación indebida e injustificada, por lo que, en consecuencia, el fenecimiento en estas condiciones no deja otro camino que proceder con su levantamiento de forma inmediata.

Lo anterior, también va de la mano con lo señalado en el artículo 20 de la Ley 1708 de 2014, que al tenor dice de lo siguiente:

*“toda actuación se surtirá pronta y cumplidamente sin dilaciones injustificadas. Los términos procesales son perentorios y de estricto cumplimiento. Para ello, los fiscales, jueces y magistrados que conocen de los procesos de extinción de dominio se dedicarán en forma exclusiva a ellos y no conocerán de otro tipo de asuntos”.*

En suma, al recaer el asunto sobre un término legal, se deberá analizar, si el lapso de 6 meses contemplado en el artículo 89 del C.E.D., se había excedido, para con esto establecer si era viable o no mantener el decreto de las medidas cautelares impuestas en este asunto, por cuanto se trata de medidas improrrogables y temporales, lo que implica que no puede quedar incólume un pronunciamiento sobre su vigencia y que la consecuencia de esto sea su ilegalidad y levantamiento.

Como se indicó en los antecedentes procesales, la Fiscalía 65 de Extinción de Dominio, emitió resolución el **20 de agosto de 2019**<sup>15</sup>, en la que determinó la imposición de medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro a los bienes que son propiedad de [REDACTED].

---

<sup>15</sup> Documento 3 del cuaderno de medidas cautelares de la FGN.

Igualmente, revisado el expediente se advierte que, pese a que la demanda de extinción de dominio tiene fecha del 20 de agosto de 2019<sup>16</sup>, la misma fue presentada hasta el 10 de marzo de 2020<sup>17</sup>.

Se advierte de lo anterior, que la Fiscalía presentó la demanda de extinción de dominio, cuando el termino de 6 meses establecido en el artículo 89 del C.E.D se encontraba superado - *dicho lapso se cumplió el **20 de febrero de 2020**, fecha que es anterior a la radicación de la demanda-*, a pesar de que estas son precautelativas, excepcionales, improrrogables y temporales.

De ello resulta necesario admitir un desconocimiento por parte de la Fiscalía de los términos procesales establecidos en la ley y en la jurisprudencia precitada, que son de orden público, de aplicación inmediata y de estricto cumplimiento, pues lo que prevé la ley en esa materia, no debe ser interpretado contrariamente por el servidor judicial, o por parte alguna.

Es necesario enfatizar el hecho de que el plazo en mención está previsto, exclusivamente, para que la Fiscalía lleve a cabo un acto procesal trascendental, como lo es el archivo o la presentación de la demanda extintiva; y, como el ente persecutor ostenta en esta acción constitucional, nada más y nada menos, que el poder extintivo, se le exige mayor observancia de los términos procesales para hacer o no hacer en la actuación.

A su vez, lo anterior, se constituye como una garantía para el afectado o tercero de buena fe, para acceder a la justicia, defensa, debido proceso y, se considera también, como una expresión del principio de igualdad de armas, cuyo contenido en la extinción

---

<sup>16</sup> Documento No. 1 del cuaderno principal de la FGN.

<sup>17</sup> Fecha en que fue repartida al juzgado de instancia. “*El a quo afirmó en el auto recurrido que la demanda de extinción fue presentada el 10 de marzo de 2020*”.

de dominio, es perfectamente aplicable, por ser un proceso de naturaleza adversarial.

De ahí que se impone para esta Sala decretar la ilegalidad y consecuente el levantamiento de las medidas cautelares emanadas por la Fiscalía 65 de Extinción de Dominio, frente a los bienes mencionados en el acápite 3° de esta providencia.

El análisis anterior implica, que, por sustracción de materia, no se hace necesario desarrollar los demás temas propuestos por el impugnante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín, en Sala de Decisión Especializada en Extinción de Dominio,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto interlocutorio del 8 de noviembre de 2022, a través del cual el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Extinción del Dominio de Antioquia, resolvió declarar la legalidad formal y material de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro decretadas por la Fiscalía 65 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, frente a los bienes discriminados en el acápite 3° de esta decisión.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLARAR LA ILEGALIDAD** de dichas limitaciones al dominio, por el desconocimiento del término del que trata el artículo 89 C.E.D y, **ORDENAR** el levantamiento de las medidas precautelativas objeto de apelación, conforme lo señalado en la parte motiva de esta decisión. Los oficios pertinentes deberán ser emanados por el juez *a quo*.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a los afectados, al Juzgado 2° Penal Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, a la Fiscalía 65 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, a la Sociedad de Activos Especiales y a las demás autoridades encargadas del registro de las medidas, para lo de su cargo.

**CUARTO: DEVOLVER** las diligencias al juzgado de origen para que obren dentro de la actuación.

**QUINTO:** Contra esta decisión no procede recurso alguno.

**Notifíquese y cúmplase,**

**XIMENA DE LAS VIOLETAS VIDAL PERDOMO**

**Magistrada**

**RAFAEL MARÍA DELGADO ORTÍZ**

**Magistrado**

**(Con salvamento parcial de voto)**

**JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ**

**Magistrado**

La Sala mayoritaria dispuso declarar la ilegalidad de las medidas cautelares por haberse superado la circunstancia de limitación temporal contemplada en el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, y en consecuencia ordenó levantar la totalidad de las medidas cautelares impuestas, esto es: suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro que pesan sobre los inmuebles identificados con FMI [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], propiedad de [REDACTED], no estoy totalmente de acuerdo.

Respetuosamente me aparto parcialmente de la decisión consensuada, en relación con el levantamiento de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, en razón a que si se decreta su ilegalidad sin haber definido el archivo de las diligencias o la presentación de la demanda, se vaciaría de contenido la acción de extinción de dominio, con lo cual el poder de privar a los delincuentes y corruptos de los recursos obtenidos mediante actividades ilícitas carecería de objeto al quedar los bienes libres de cualquier cautela.

En ese caso, los fallos serían ilusorios al no mantener al menos un mecanismo que asegure sus resultados y se haría nugatoria la acción de extinción, toda vez que sin duda quien obtuvo sus bienes por medios distintos al esfuerzo y al mérito que representa el trabajo, obra de mala fe, antecedente del cual se sigue —una vez decretada la ilegalidad de las medidas cautelares por el vencimiento de los términos— que dispondrá de ellos inmediatamente para poner a salvo el producto de la actividad ilícita que le permitió conseguirlos.

Sobre este tema, pertinente resulta recordar la sentencia C-127 DE 2011, M.P. María Victoria Calle Correo, que al referirse a la libertad de configuración del Legislador para establecer normas y términos procesales -artículo 150.1 y 150.2 de la Constitución Política, señaló: *"El Legislador tiene competencia para regular los diversos procesos judiciales y para establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las acciones y recursos ante las autoridades judiciales. Así pues, es la Ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, **cuyo contenido en tanto que desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquella***

***ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado estos. Tiene ciertos límites, que, según la justicia Constitucional, se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales... estos deben ser razonables (los términos procesales) y estar dirigidos a garantizar el derecho sustancial"*** (subrayado fuera de texto)

La anterior jurisprudencia nos permite hacer la interpretación de la norma a aplicar, acorde con la Constitución en el sentido de que no se pueden limitar de modo irrazonable o desproporcionado, los postulados y fines que ella misma garantiza.

En consonancia con lo anterior y al acudir a la sentencia C-916 de 2002, tenemos que:

*"El método de aplicación del principio de proporcionalidad es la ponderación. **Generalmente, el objeto de la ponderación son intereses enfrentados que han recibido alguna protección constitucional, la cual es mayor en el caso de intereses cobijados por derechos fundamentales. Los intereses ponderados también se concretan en medidas y fines estatales. Se pondera por una parte las medidas y los fines estatales y, por otra parte, la afectación de parámetros formales o materiales consagrados en la constitución.** Existe, por lo tanto, una clara relación conceptual entre la proporcionalidad y la ponderación. La primera es establecida mediante la segunda, puesto que siendo la primera un concepto relacional, los extremos de dicha relación han de ser comparados y sopesados, esto es, ponderados con el fin de establecer si ellos mantienen el equilibrio, el balance o la medida debida o, por el contrario, se desconocen las prohibiciones de exceso o defecto. No existe un solo método de ponderación. Se pueden aplicar diferentes formas de ponderar según la materia de que se trate. Por ejemplo, cuando se analiza si una medida policiva es desproporcionada, la comparación se efectúa, generalmente, entre la gravedad de las circunstancias, de un lado, y la magnitud con la cual la medida afecta intereses constitucionalmente protegidos. **En el juicio de razonabilidad, cuando este incluye un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la comparación se realiza, usualmente, entre los fines y las medidas estatales, de un lado, y la afectación de intereses protegidos por derechos constitucionales.** Los métodos de ponderación se distinguen no solo según qué es lo que se sopesa, sino también por los criterios para decidir cuando la desproporción es de tal grado que procede*

*una declaración de inexecutable. No se exige una proporcionalidad perfecta puesto que el legislador no tiene que adecuarse a parámetros ideales de lo que es correcto por no ser excesivo.”*

Considera el suscrito que el juicio de razonabilidad es el más acorde para determinar la ponderación de intereses que establece el art. 89 del CED, ya que permite comparar si resulta más gravoso mantener las medidas cautelares por corresponder al interés público —para evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o consigan sufrir deterioro, extravío o destrucción, o que cese su uso o destinación ilícita—. o proceder a declarar su ilegalidad en vista dada la afectación de los derechos constitucionales protegidos por la constitución y la ley —sobre la propiedad, los derechos personales o los crediticios—.

En este sentido, hay que considerar que el “interés público” no es un concepto estático o invariable, sino que responde a unas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales propias de un momento histórico, las que en la actualidad motivan la acción de extinción de dominio y se concretan en la necesidad imperiosa de desarraigar la cultura de la ilegalidad —con la adquisición de bienes de origen ilícito—, a la par de afianzar la lucha contra la corrupción y el delito, principalmente de las estructuras organizadas. Se trata de la necesidad de correspondencia del sistema normativo con las exigencias jurídicas de la sociedad en esta materia.

La extinción de dominio asigna los bienes a cargo del Estado, como quedó establecido en la sentencia C-374 de 1997:

*“Es cierto, como el artículo 1 lo establece, se declara la extinción de dominio en los casos previstos por la Carta, en favor del Estado, pero ello, si bien no fue expresamente contemplado por la Constitución, no la vulnera, puesto que, de una parte, algún destino útil habrán de tener los bienes cuyo dominio se declara extinguido y, de otra, está de por medio la prevalencia del interés general, preservada por de la carta política. **Es natural, entonces, que sea el Estado el beneficiario inicial de la sentencia que decreta la extinción de dominio, recibiendo física y jurídicamente los bienes respectivos, toda vez que ha sido la sociedad, que él representa, la perjudicada por***

***los actos ilícitos o inmorales que dieron lugar al aumento patrimonial o al enriquecimiento irregular de quien figuraba como propietario.”*** (negrillas fuera de texto)

De este modo, no se desconoce que el levantamiento de las medidas cautelares de embargo y secuestro por el vencimiento de los 6 meses, derivan de la búsqueda de la tutela judicial efectiva que se presenta como límite del poder ejercido por el Estado, máxime si en el caso del artículo 89 son medidas extraordinarias, que actúan como mecanismo para asegurar provisionalmente la eficacia de la sentencia definitiva y para que, cuando llegue su ejecución, esta no resulte tardía.

Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, en tanto son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional y mientras dura el proceso de extinción de dominio, la integridad de los bienes sobre los que recae la acción de extinción al hallarse controvertidos los derechos que sobre ellos ostentan sus titulares, bien sea por su origen o destinación ilícita.

Por lo tanto, considero necesario armonizar los efectos del artículo 89 con la norma constitucional del inciso 2º del artículo 34, de modo que se compatibilice la necesidad del Estado de combatir actividades ilícitas que afectan el patrimonio estatal y la moral pública, con la limitación de las medidas cautelares excepcionales a un plazo de 6 meses.

En este sentido, debe declararse la ilegalidad del embargo y secuestro al vencimiento de dicho plazo, pero manteniendo la suspensión del poder dispositivo, que constituye una medida menos gravosa, aplicable en todos los casos, y razonable para proteger los bienes objeto de registro. Esta suspensión busca evitar que los bienes sean gravados, transferidos o enajenados mientras se resuelve el proceso, asegurando que los titulares recuperen el uso y goce de los bienes cuando se levanten el embargo y el secuestro.

En otras palabras, el vencimiento de los 6 meses, se impone entonces como una consecuencia intermedia para no socavar el fin de la ley de extinción; buscando que el efecto útil de la norma contenida en el artículo 89 del CED no comprometa la suspensión del poder dispositivo de los bienes afectados, para asegurar que los titulares de los bienes respecto de los cuales se levanta el embargo y secuestro se les restablezca en respeto al núcleo esencial de la propiedad el uso y el goce de sus bienes, y de otro lado que, mientras subsista esta medida, los efectos de la sentencia que recaiga sobre ellos pueda ejecutarse en la medida en que resultan vinculantes frente a quienes a sabiendas de la existencia del proceso de extinción, adquieran cualquier derecho personal o crediticio sobre ellos, quedando de tal modo sujetos a la suerte que corra el proceso de extinción de dominio.

En consecuencia, no comparto el hecho de declarar la ilegalidad de la suspensión del poder dispositivo, pues no se protegerían adecuadamente los intereses jurídicos en juego al no tomar en cuenta el objeto mismo del proceso; por ende, desconocería el principio de subordinación de aquellas, según la cual toda medida cautelar es accesoria a una investigación que está en curso, es decir, no hay cautela sin proceso, máxime cuando aquella anticipa la satisfacción de una pretensión en este caso del Estado o prepara el camino para que así sea.

Por el contrario, al formular la ponderación de los dos fenómenos jurídicos antagónicos e identificar de un lado la voluntad del legislador y del otro el significado racional, correcto o justo de la ley en punto de los derechos comprometidos con las medidas cautelares, encuentro que al mantener la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, no se obstaculiza la investigación que adelanta el Estado sobre bienes que considera probablemente vinculados con alguna causal de extinción de dominio, por cuanto es obvio que la misma aún no ha concluido. Y, de otra parte, ante el vencimiento del término de 6 meses, los jueces no podrían dejar de tomar determinaciones tendientes a la protección de los derechos de las personas naturales o jurídicas que resulten afectadas con el embargo y el secuestro, declarando la ilegalidad de las cautelas sometidas a registro, al comportar una afectación más intensa

de los derechos fundamentales de los afectados debido al vencimiento de los 6 meses.

De esta forma no se violenta ninguna de las dos finalidades, como ocurre con la declaratoria de ilegalidad de todas las medidas cautelares por el hecho de haberse dejado vencer por la Fiscalía los seis meses sin adoptar alguna de las decisiones allí previstas, pues tal posición comporta una excesiva rigidez en la medida en que se estaría vaciando de contenido la acción de extinción de dominio, posición que resulta incongruente con el sistema jurídico vigente que se busca hacer prevalecer.

En cambio, el mantener incólume la suspensión del poder dispositivo, constituye un medio alternativo que permite cumplir con la finalidad correcta o el derecho mismo del Estado a extinguir el dominio en los eventos señalados en el inciso 2º del art. 34 Constitucional, y al mismo tiempo logra que el levantamiento del embargo y secuestro resulte proporcional a los beneficios, si con ella se opta por el menor impacto sobre los derechos comprometidos sobre los bienes afectados y de igual manera se realiza el objetivo de la ley de extinción de dominio antes señalado.

La necesidad de esta interpretación surge del hecho de que el artículo 89 es claro al señalar la forma en que debe proceder el Fiscal cuando adopta de manera excepcional las medidas cautelares urgentes, pero no las consecuencias —omisión legislativa—, y al no definir las claramente surge entonces el problema de la interpretación que la norma impone, buscando la coherencia y racionalidad de la misma dentro del ordenamiento a fin de evitar la contradicción que implica, se itera, vaciar de contenido la acción cuando se declara la ilegalidad de la totalidad de las cautelas impuestas, ya que la intención del Legislador fue:

*"...revestir de mayores garantías a los ciudadanos afectados para que los fines sirvan como **límite y fundamento** de la facultad que tiene la Fiscalía General de la Nación de dictar medidas cautelares de carácter real. **Además, estos fines también***

***deben servir como moduladores o reguladores de esta facultad, en el sentido que ellos deben orientar a la Fiscalía en la determinación de la medida cautelar más apropiada para asegurar los bienes y al mismo tiempo afectar en la menor medida posible los derechos de los ciudadanos<sup>18</sup>.”***  
***(Subrayado fuera de texto)***

Siguiendo la misma línea de análisis, cabe enfatizar que al mantenerse la medida de suspensión del poder dispositivo no se está haciendo ningún prejuicio y en cambio sí se mantienen los fines de la extinción de dominio, sin que sufran un mayor perjuicio los derechos de los asociados al recobrar los bienes que eran objeto de las medidas de embargo y secuestro, con lo cual se estarían garantizando suficientemente los derechos de sus titulares.

Así mismo, la suspensión del poder dispositivo viene a constituir una medida conservativa del bien para que no se pierda, y de esta forma anticipar cualquier acción que se tome en detrimento de la extinción de dominio, al prever la intención de la parte afectada de enajenarlo. Su mantenimiento debe ser absolutamente necesario, como necesaria lo es también la declaratoria de ilegalidad del embargo y secuestro, ante la posibilidad de causar un daño mayor, por lo cual se impone un análisis cómo el que se viene haciendo al establecer por vía de interpretación que la suspensión del poder dispositivo se torna inevitable y necesaria, para no dejar vacía la acción de extinción al carecer de objeto ordenarla sin que la misma pueda recaer sobre el bien inicialmente perseguido.

De esta manera, se consolida el valor que tienen las medidas cautelares en el proceso de extinción de dominio sin que pierda su razón de ser el proceso al mantener el statu quo con la suspensión del poder dispositivo, hasta cuando sea proferida la sentencia.

La medida de suspensión del poder dispositivo, como antes se plasmó, es también una medida anticipativa que adelanta los efectos de la sentencia, en cuanto busca restablecer la situación al estado en que se encontraba la propiedad antes de que ocurriera la actividad ilícita o vulnerante de la misma. En otros términos, con ella se preserva el

---

<sup>18</sup> Gaceta del Congreso. Exposición de motivos proyecto de ley 263 de 2013. Pág 42.

orden jurídico, en tanto y cuanto impide los efectos negativos que recaen sobre los bienes cuando su origen o destinación no se ajusta a derecho.

Proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso, es una obligación para la administración de justicia cuyo resultado solo emergerá cuando exista el acto definitivo que culmine el procedimiento de la acción extintiva, cometido que ciertamente es posible alcanzar por ser una finalidad acorde con la constitución y la ley, toda vez que decretada y anotada en el respectivo registro la medida de suspensión del poder dispositivo, una vez levantado el embargo y el secuestro por haberse superado los seis meses.

Con todo, cabe señalar que el artículo 89 es una norma antitécnica en la medida en que no regula de manera adecuada los efectos de su aplicación, en vista de las exigencias que en la práctica se derivan de la investigación. Si bien el término de seis meses resulta adecuado cuando las cautelas se adoptan sobre un menor número de bienes, dicho plazo resulta insuficiente e ilusorio cuando su número incrementa de forma considerable, por lo cual se extraña que ni el legislador ni la comisión redactora del código no hubieran previsto una escala numérica o progresiva que contemplara de manera proporcional un tiempo mayor cuando los bienes involucrados aumentan o el caso revista una mayor complejidad, habida cuenta de que el CED exige que la demanda cuente con el mayor sustento fáctico, jurídico y probatorio, reduciendo al máximo el error judicial.

Como se ve fácilmente, el factor tiempo resulta decisivo en la estructuración de la pretensión estatal, por manera que si dentro de una investigación se encuentran bienes que ameritan la imposición de medidas urgentes y excepcionales, no sería aconsejable acudir a ellas y caerían en desuso al no ser adoptadas, pese a estar justificados los motivos para ello, en razón a que la fiscalía tendría que completar la investigación primero, corriendo el riesgo inminente de perder los bienes al dejar de afectarlos tempranamente hasta el momento de contar con los suficientes elementos de juicio para respaldarla y poder formular la demanda respectiva, para no ver frustrado el esfuerzo de la

investigación por las contingencias que puedan acaecer en su curso, pues al hacerlo y transcurrir seis meses, serian levantadas todas las medidas cautelares por los jueces, evento en el cual se concretaría la probabilidad de perderlos, como antes se expuso.

De manera que, son las anteriores razones las que fundamentan el **SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO** que presento frente a la decisión proferida por la Sala.

Atentamente,

**JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ**  
Magistrado

**Firmado Por:**

**Ximena De Las Violetas Vidal Perdomo**  
**Magistrada**  
**Sala 001 Penal Extinción De Dominio**  
**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

**Rafael Maria Delgado Ortiz**  
**Magistrado**  
**Sala 002 Penal Extinción De Dominio**  
**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

**Jaime Jaramillo Rodriguez**  
**Magistrado**  
**Sala 003 Penal Extinción De Dominio**  
**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

**Firma Con Salvamento Parcial De Voto**

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:

**f823a1f9f63579908c7cb1e07ec388563fba0528981e251b17db12249  
c19253e**

Documento generado en 04/02/2025 09:55:35 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la  
siguiente URL:**

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