

TEMA: PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES - La fiscalía dejó vencer el término con que contaba para la presentación de la demanda extintiva, porque si bien lo hizo, fue por fuera del término y, no remitiendo el control de legalidad que ya había recibido, para presentarlo posteriormente a que allegara la demanda, lo que viola ciertamente ese plazo, aun el razonable, ya contenido en la norma y con ello, el debido proceso y los derechos del afectado, por lo cual consideramos que las medidas decretadas perdieron vigencia y, a este punto, se tornaron ilegales.
/

HECHOS: El proceso se origina en actividades ilícitas atribuidas a un exintegrante del grupo denominados “Doce del Patíbulo”, grupo conformado por este y 11 colaboradores más, quienes aportaron información de calidad y eficacia, por lo cual, el fiscal general bajo decreto les dio el perdón, olvido e inmunidad por los delitos en los que confesaron su participación directa; con posterioridad a la muerte del exintegrante, su grupo familiar conformado por su exesposa, hijos, hermanos, y sobrino, adquirió bienes al parecer con el producto de la actividad delictual desarrollada por este. La Fiscalía Décima (10) Especializada en Extinción de Dominio decretó la suspensión del poder dispositivo, el embargo y secuestro de algunos bienes. El Juzgado Primero (1°) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín declaró la legalidad formal y material de las medidas cautelares decretadas; consideró que la única causal de ilegalidad que señaló tácitamente el solicitante del control fue la del numeral 3 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014, en tanto genéricamente hizo alusión a la falta de motivación en la resolución y por tanto sería el único tópico para analizar. La Sala deberá establecer si existen razones legales y fácticas para que unas medidas cautelares decretadas por la fiscalía desde el 31 de julio de 2016, en la fase inicial, estén llamadas a continuar produciendo efectos en el mundo jurídico, aun cuando la demanda extintiva se presentó por fuera del término del artículo 89 del C.E.D; asimismo, si la resolución de medidas cautelares cumplió con una motivación adecuada y los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y si, en general, existen razones que permitan vincular el bien afectado con alguna causal extintiva.

TESIS: (...) la acción constitucional de extinción de dominio está regulada por un procedimiento propio y especial, mediante el cual el Estado puede perseguir bienes muebles o inmuebles que puedan ubicarse dentro de algunas de las causales que habilitan este trámite y, a su vez, también, es el escenario propio para que el afectado (propietario, acreedor, tenedor) demuestre la licitud de su derecho y con ello procurar la devolución del bien. (...) Para el específico trámite del decreto de medidas cautelares que tienen naturaleza preventiva y no sancionatoria, se ha dispuesto, por regla general, que sea al momento de presentar la demanda, así lo consagró el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014 cuando estableció: “Al momento de la presentación de la demanda de extinción de dominio, si no se han adoptado medidas cautelares en la fase inicial, el Fiscal, mediante providencia independiente y motivada, ordenará las mismas”. (...) no obstante, también en norma posterior, el artículo 89, se admitió la excepción a esa regla general, disponiendo la posibilidad de que fueran decretadas las medidas, antes de la presentación de la demanda, en la fase inicial. Así lo dispuso en el canon citado: “Medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio. Excepcionalmente, el Fiscal podrá decretar medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio, en casos de evidente urgencia o cuando existan serios motivos fundados que permitan considerar la medida como indispensable y necesaria para cumplir con alguno de los fines descritos en el artículo 87 de la presente ley. Estas medidas cautelares no podrán extenderse por más de seis (6) meses, término dentro del cual el Fiscal deberá definir si la acción debe archivarse o si por el contrario resulta procedente presentar demanda de extinción de dominio ante el juez de conocimiento.” (...) Es irrefutable que el querer del legislador con el contenido del mentado artículo

89 del C.E.D. cuando estableció las medidas cautelares en la fase inicial como una excepcionalidad, era limitar el decreto de estas y que no se convirtiera esa posibilidad, en la regla general, por eso, además de acompañar la aplicación de esa excepción a la debida fundamentación fáctica y probatoria de la real urgencia de protección anticipada de los fines, estableció una duración o dispuso una vigencia de estas por seis meses sujetas a una condición.. (...) Y es que una vez presentada la demanda extintiva se suspende ese término de los seis meses hasta que surja un pronunciamiento positivo del juez, esto es la admisión de la demanda, porque si, por el contrario, el juez decide inadmitir y luego rechazar por no haberse presentado una demanda apta, ese término se reactiva ante ese pronunciamiento y continúa corriendo hasta cumplir los seis meses indicados. (...) Advertimos que tales conclusiones a las que arribó la primera instancia, con el respeto que merecen, en nuestra opinión, no solo pervierten el debido proceso, sino que contrarían la norma en cuestión. Ello, por cuanto el plazo razonable es un criterio legal que se ha desarrollado jurisprudencialmente bajo dos ópticas o perspectivas, interesándonos para el presente evento, la que tiene que ver con el acceso a la administración de justicia y el derecho que se tiene a un trámite célere de los procesos. (...) digamos que, en principio, alegar situaciones como la congestión que tiene la Fiscalía, el volumen del expediente que adelanta y la escasez de personal, no son situaciones únicas o excepcionales que se presenten al interior de una actuación, sino que, por lo general, en procesos extintivos, es una constante que está a cargo del Estado, no puede ser imputable al administrado y con ello convertirse en una patente de corso para que se desconozcan garantías procesales y constitucionales. (...) Desde ese momento en que se decretaron las medidas (31 de julio de 2016), tenía la fiscalía 6 meses para presentar la demanda extintiva, el cual feneció el 31 de enero de 2017, y en el presente evento solo sucedió hasta el seis de noviembre de 2024, cuando habían transcurrido aproximadamente 94 meses adicionales a los exigidos por la norma, lo cual, bajo ninguna óptica argumentativa, podrían verse como plazo razonable, aun atendiendo a los más condescendientes criterios. (...) Pero acá hay algo más relevante y es que el escrito de control de legalidad se presentó, como manda la norma, ante la fiscalía, el 31 de octubre de 2024 a las 10:18 horas del día, a través de correo electrónico y la fiscal solo lo presentó ante el juzgado el 6 de noviembre de 2024 a las 16:08 horas, es decir lo guardó seis días sin dar explicación al respecto. (...) Aquí es claro, la fiscalía dejó vencer el término con que contaba para la presentación de la demanda extintiva, porque si bien lo hizo, fue por fuera del término y, no remitiendo el control de legalidad que ya había recibido, para presentarlo posteriormente a que allegara la demanda, lo que viola ciertamente ese plazo, aun el razonable, ya contenido en la norma y con ello, el debido proceso y los derechos del afectado, por lo cual consideramos que las medidas decretadas perdieron vigencia y, a este punto, se tornaron ilegales.

MP: RAFAEL MARÍA DELGADO ORTIZ

FECHA: 21/03/2025

PROVIDENCIA: SENTENCIA



SALA DE DECISIÓN ESPECIALIZADA EN EXTINCIÓN DE DOMINIO

RADICADO: 05001-31-20-001-2024-00088
AFECTADO: [REDACTED]
PROCEDENCIA: JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN EXTINCIÓN DE DOMINIO DE MEDELLIN
ASUNTO: APELACIÓN AUTO CONTROL DE LEGALIDAD A MEDIDAS CAUTELARES
DECISIÓN: REVOCA
M. PONENTE: RAFAEL MARÍA DELGADO ORTIZ
INTERLOCUTORIO NRO. 021
APROBADA ACTA NRO. 020

Medellín, veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

ASUNTO POR TRATAR

Se pronuncia la Sala frente al recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de las afectadas [REDACTED] y [REDACTED] en contra del auto proferido por el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín el veintinueve (29) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024) a través del cual declaró la legalidad formal y material de las cautelas de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro a los bienes de estas, decretadas por la Fiscalía Décima (10) Especializada mediante resolución de treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016).

ANTECEDENTES FÁCTICOS

La génesis del proceso extintivo fue expuesta por la Fiscalía 10 Especializada en Extinción de Dominio, en la resolución de medidas cautelares, de la siguiente manera:

██, fue uno de los denominados DOCE DEL PATÍBULO, grupo éste conformado por ██████████ y 11 colaboradores más, quienes aportaron información de calidad y eficacia, por lo cual, el 26 de julio de 1.993 el Fiscal General (e), ██████████, bajo el decreto 1833 de 1992, les dio el perdón, olvido e inmunidad por los delitos en los que confesaron su participación directa, información que por demás sirvió para desbaratar al cartel de Medellín, para debilitar a ██████████ e incluso; para facilitar su muerte. El otorgamiento de estos beneficios, guardado en el más absoluto secreto, fue avalado también por el Procurador General (e), ██████████

...
Es de anotar que ██████████ dio datos de envíos de droga y lavado del cartel. Luego, promovió microempresas para reinsertar sicarios.

Fuentes de la Policía dijeron que hasta 1992 Blandón era un testaferro de confianza de ██████████ en el manejo de propiedades y cuentas que la organización tenía establecida para el lavado de dinero.

Las autoridades informaron que ██████████ había suministrado a la Fiscalía importante información sobre las operaciones y las acciones militares ordenadas por el cartel durante los últimos seis años (para 1.993) y que, además, durante la última década (90'S) controló el flujo de dólares, producto de los embarques de cocaína al exterior.

Con posterioridad a la muerte de ██████████, su grupo familiar conformado por su exesposa ██████████, sus hijos, ██████████, sus hermanos, ██████████ y su sobrino ██████████, adquirió bienes al parecer con el producto de la actividad delictual desarrollada por ██████████, pues se tiene conocimiento por parte de Fuente No Formal, que los hijos, para el momento de las adquisiciones eran menores de edad, sin ingresos que acreditar, la exesposa sin actividad económica conocida, los hermanos dedicados a "actividades inmobiliarias a cambio de retribución" y sin actividad económica conocida reportada respectivamente, y el sobrino, "rentista de capital". (sic)

IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES

INMUEBLES

No.	Matrícula inmobiliaria	Dirección	Propietarios
1.			 Pineda
2.			 Pineda
3.		 	 Blandón

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante resolución del treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016), la Fiscalía Décima (10) Especializada en Extinción de Dominio decretó la suspensión del poder dispositivo, el embargo y secuestro de los bienes antes descritos, entre otros.

Las afectadas por intermedio de su apoderado, el treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), presentaron, ante la Fiscalía, control de legalidad a las medidas cautelares impuestas a los bienes de propiedad de y , petición que fue trasladada por la fiscalía a los juzgados especializados el seis (6) de noviembre siguiente, correspondiéndole por reparto al Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín.

El ocho (8) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024) el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito

Especializado en Extinción de Dominio de Medellín admitió el control de legalidad y ordenó correr traslado a las partes por el término de cinco (5) días.

A su vez, en esa fecha, se admitió la demanda extintiva dentro del asunto, como quiera que la fiscalía la presentó el día en que trasladó al juzgado el control de legalidad que el abogado de las afectadas había presentado, ante el ente instructor, seis días atrás, es decir desde el 31 de octubre de 2024.

Agotado el traslado contemplado en el inciso segundo del artículo 113 de la Ley 1708 de 2014, el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín en providencia de veintinueve (29) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024) declaró la legalidad forma y material de las cautelas impuestas. Decisión apelada por el apoderado judicial de las afectadas.

En auto del dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024) se concedió la alzada y el expediente fue remitido a esta Corporación el trece (13) de enero de dos mil veinticinco (2025) y dos días después fue asignado por reparto al despacho del magistrado ponente.

SOLICITUD DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) a las 10:18 horas, a través de correo electrónico, el apoderado de [REDACTED] y [REDACTED] promovió control de legalidad a las medidas cautelares decretadas en

fase inicial por la Fiscalía General de la Nación a través de resolución del treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016).

El sustento de dicho control, principalmente, lo fue el considerar la ilegalidad por advertir un importante vencimiento de los términos con que contaba la fiscalía para presentar la demanda extintiva luego de decretar medidas anticipadas, pues ese acto data del año 2016 y después de ello tuvo más de ocho años guardada la investigación sin actuación posterior, cuando lo cierto es que según el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, tenía seis meses para definir el asunto presentando la demanda o declarando la improcedencia de la acción.

Adujo que, al momento de presentar el control de legalidad ante la fiscalía, según pudo constatar, no se había presentado la demanda extintiva y tampoco se había ordenado el archivo de la investigación, situación que se torna absolutamente anormal y traduce en la pérdida de vigencia de las medidas cautelares.

Adicionalmente, luego de hacer una reseña sobre los hechos de la presente investigación extintiva, consideró que esa resolución de medidas también era ilegal bajo el entendido que se estaba adelantando un proceso extintivo a los bienes de sus representadas con fundamento en la relación de afinidad que estas tenían con [REDACTED], ex integrante del extinto Cartel de Medellín y hombre de confianza de [REDACTED], cuando lo cierto es que los delitos que [REDACTED] cometió en su momento y confesó fueron indultados, otorgándosele perdón, olvido e inmunidad por haber ayudado a la captura de [REDACTED] lo que conlleva a

que igual suerte deban correr los bienes Blandón y, más aún, los de sus familiares.

De otro lado señaló que si se leen con detenimiento los motivos fundados que tuvo la fiscalía para fundamentar la vinculación de los bienes de sus representadas a la presente acción extintiva, es en absoluto débil, lacónica o escasa, pues no solo está basada en supuestos, sino carente de todo sustento legal y probatorio, lo que la convierte en una decisión judicial injustificada o inmotivada.

Acuñó que la investigación está ausente de un soporte debido, no se hizo análisis financiero de sus representadas para determinar la procedencia de los recursos con los que adquirieron esos bienes, ni tampoco se allegó ninguna evidencia seria en los términos exigidos por la ley (periciales, testimoniales, documentales), todo se ha basado en suposiciones y conjeturas que invalidan una decisión tan lesiva como es la restricción de los derechos patrimoniales de sus poderdantes.

Con base en lo anterior, pidió se levanten todas las medidas cautelares impuestas a los bienes referidos.

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín declaró la legalidad formal y material de las medidas cautelares decretadas en la resolución del treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016).

El juez consideró que la única causal de ilegalidad que señaló tácitamente el solicitante del control fue la del numeral 3 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014, en tanto genéricamente hizo alusión a la falta de motivación en la resolución y por tanto sería el único tópico para analizar.

Referente a ello, precisó que no le asiste razón al abogado, pues de la lectura de la resolución del 31 de julio de 2016 se extrae fácilmente que la fiscalía sí atendió los presupuestos normativos establecidos en la norma y por ende las medidas cautelares fueron debidamente motivadas al explicarse que Guillermo de Jesús Blandón era integrante del cartel de Medellín, aceptó sus delitos y, con posterioridad a su fallecimiento, su compañera sentimental y una de sus hijas adquirieron bienes sin tener la capacidad económica para ello, lo que conlleva a pensar que los dineros usados para la compra de las propiedades proviene del producto ilícito que Blandón les dejó.

Señaló que la fiscalía fue clara en exponer las circunstancias de tiempo, modo y lugar que originaron la imposición de las medidas, el nexo entre los bienes perseguidos y una causal de extinción de dominio, por lo que emergía suficiente motivación de la resolución sometida a control de legalidad, siendo distinto que no se tenga conformidad con el discurso de la fiscalía, pues ello no conlleva a pregonar una ilegalidad.

Aclaró que el hecho de que [REDACTED] [REDACTED] hubiera sido indultado por los delitos que en su momento cometió, no hacía impróspera la acción extintiva, pues esta tenía una naturaleza independiente a la penal y el indulto no tuvo efectos

extendidos a investigaciones de origen patrimonial como es el objeto del proceso de extinción de dominio.

Finalmente, en lo relativo al vencimiento del término para presentar la demanda extintiva por haber pasado más ocho años desde que se profirieron las medidas cautelares, adujo que en efecto se venció el término del artículo 87 del C.E.D., por considerar que si bien dicho lapso está establecido legalmente, también la ley y la jurisprudencia ha desarrollado el concepto de plazo razonable atendiendo a situaciones como complejidad del caso investigado, carga laboral y situaciones coyunturales de la entidad que impiden que el proceso avance en los términos.

Lo anterior, para concluir que en el presente evento, la no presentación de la demanda extintiva atiende a ese plazo razonable, porque se realizaron actos investigativos múltiples a partir del decreto de medidas cautelares, encontrando que lo sucedido con posterioridad a la imposición de esas medidas fue exhaustiva, se adelantaron diferentes actividades investigativas para obtener información relacionada con la capacidad económica de Guillermo [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], en un periodo comprendido entre los años 1982 al 2008, entendiendo que se trató de un asunto complejo en el que si bien solo se involucran nueve bienes se observa un tiempo considerable a evaluar.

En consecuencia, no encontró vulneración al principio de celeridad procesal al ser notorio que el

vencimiento del término del artículo 87 del C.E.D., se dio por la realidad procesal y por ende atendiendo al principio de plazo razonable.

Así las cosas, decidió no levantar las medidas cautelares tantas veces referidas y, por el contrario, declaró la legalidad de estas.

RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado judicial de [REDACTED]
[REDACTED] y [REDACTED] inconforme con la decisión, la apeló.

Fundamentó su disenso en el desconocimiento que tuvo el juez de primera instancia de la carga probatoria de la fiscalía y los requisitos de motivación de las medidas cautelares, como quiera que si bien la decisión del *a quo* resaltó que en la resolución del fiscal se hizo referencia al presunto vínculo de los bienes con las actividades delictivas de [REDACTED] y su relación con el cartel de Medellín, ese análisis resulta en absoluto insuficiente por basarse en suposiciones carente de evidencia probatoria sólida que acredite el acontecer fáctico.

Señaló que en la resolución la fiscalía no identificó con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar que fundamentan el vínculo directo de los bienes con las actividades ilícitas, porque no bastaba con sustentar una afectación patrimonial en el año 2016, sin pruebas que respaldaran dicho nexo.

Igualmente, consideró que el despacho desacertó al limitar indebidamente los temas a desarrollar en el control de legalidad, como quiera que decidió solo resolver sobre la motivación de la resolución desconociendo el deber de evaluar la existencia de elementos de juicios mínimos que sustenten las afirmaciones realizadas en la resolución.

De otro lado, advirtió errado que ese desconocimiento flagrante del principio de celeridad procesal fuera avalado por la judicatura, porque la mora de la fiscalía de más de ocho años en presentar la demanda extintiva fue una violación directa de ese principio y no tiene justificación legal alguna en trámites judiciales o administrativos, como lo quiso hacer ver el juez asemejándolo al plazo razonable.

Indicó que el vencimiento de términos dentro de este asunto era ineludible y ninguna justificación válida podía tener en conceptos como plazo razonable, desconociendo con ello exigencias normativas y puntuales como la establecida en el artículo 89 del C.E.D.

Precisó que los términos procesales representan obligaciones perentorias y su incumplimiento, en muchos casos, puede derivar consecuencias fatales no solo por el fenecimiento de oportunidades únicas procesalmente hablando, sino porque puede representar sanciones disciplinarias y demás consecuencias adversas para el proceso y los funcionarios y/o abogados.

Por lo anterior consideró que es inexcusable la tardanza en las etapas procesales y menos aún que se quiera significar que estas se pueden prolongar de manera indefinida, por lo que, en este caso, la demora de la fiscalía representa un vencimiento de los términos y por ende debe conllevar al levantamiento de las medidas cautelares.

Finalmente, también destacó que la fiscalía actuara sin competencia y desconociendo que no podía realizar ninguna acción judicial sobre bienes que involucraran a [REDACTED] [REDACTED] por cuanto este fue indultado, menos aún podía hacerlo en relación con bienes de sus familiares.

Por todo lo anterior, pidió se declare la ilegalidad de las cautelas de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro y se ordene su levantamiento inmediato.

TRASLADO NO RECURRENTES

FISCALÍA

Descorrió la delegada de la fiscalía el traslado como no recurrente haciendo alusión a las pruebas recopiladas al interior del trámite extintivo.

Adujo que fue un abogado cercano a la familia Blandón quien, con ocasión de su profesión y comisionista de la familia, sirvió como testigo a la fiscalía para obtener información referente al origen ilícito de los bienes que pertenecían a esta y es esa información la que la fiscalía ha estado verificando a lo largo del tiempo,

realizando actos investigativos propios para contar con resultados positivos.

Consideró certero el análisis que hizo el juez frente a la motivación, competencia y carga probatoria de la resolución de medidas cautelares.

Finalmente indicó que el *a quo* desarrolló las razones por las cuales debe analizarse cuidadosamente el contenido del artículo 89 del C.E.D. bajo estrictas consideraciones de plazo razonable, pues en este caso es evidente que los actos investigativos de la fiscalía han sido plurales y por ende no puede pregonarse el vencimiento de los términos.

Por lo anterior, considerando que se encuentran incólumes las razones fácticas y jurídicas que sirvieron de sustento para decretar las medidas cautelares jurídicas principales y excepcionales decretadas, deprecia la confirmación de la decisión objeto de alzada.

CONSIDERACIONES

Es competente esta Sala de Decisión para pronunciarse en segunda instancia sobre la decisión emitida por el Juez Primero Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Medellín, de conformidad con el contenido de los artículos 38 numeral 3º, 51, 65.4 y 72, de la Ley 1708 de 2014 y el Acuerdo PCSJA23-12124 de 19 de diciembre de 2023.

Hay, en nuestro criterio, motivación suficiente para decidir el recurso que interpuso el apoderado de [REDACTED] y [REDACTED], afectados dentro del presente proceso, frente al auto que declaró la legalidad de las medidas cautelares decretadas por la fiscalía.

En este asunto, de cara a la limitación temática que nos fue impuesta por los argumentos de la apelación, son dos los problemas jurídicos que debemos resolver, siendo el primero el establecer si existen razones legales y fácticas para que unas medidas cautelares decretadas por la fiscalía desde el 31 de julio de 2016, en la fase inicial, estén llamadas a continuar produciendo efectos en el mundo jurídico, aun cuando la demanda extintiva se presentó por fuera del término del artículo 89 del C.E.D.

El segundo problema jurídico es determinar si la resolución de medidas cautelares cumplió con una motivación adecuada y los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y si, en general, existen razones que permitan vincular el bien afectado con alguna causal extintiva.

Visto esto, sin duda, desde ya digámoslo, la resolución del segundo problema jurídico depende necesariamente de que el primero planteado, tenga respuesta negativa, por lo que pasaremos a resolverlos en ese orden.

Para empezar, consideramos necesario hacer el análisis jurídico en torno al procedimiento cautelar preventivo que establece el Código de Extinción de Dominio, las disposiciones legales, constitucionales y jurisprudenciales.

Iniciamos, como en otras ocasiones, por señalar que es la acción constitucional de extinción de dominio está regulada por un procedimiento propio y especial, mediante el cual el Estado puede perseguir bienes muebles o inmuebles que puedan ubicarse dentro de algunas de las causales que habilitan este trámite y, a su vez, también, es el escenario propio para que el afectado (propietario, acreedor, tenedor) demuestre la licitud de su derecho y con ello procurar la devolución del bien.

Es, sin duda, un proceso de índole patrimonial que se ejerce por el Estado y en su favor en procura de desarraigar la adquisición de bienes de origen ilícito a la par que se afianza la lucha contra la corrupción y se enfrenta el delito, principalmente el que pervive en estructuras organizadas.

La Ley 1708 de 2014 define el marco normativo actual donde se estructuran no solo las causales extintivas, sino todo el procedimiento que sigue ajustando reglas claras y precisas, tanto sustantivas como procedimentales, para encausar la labor de las autoridades judiciales y las partes vinculadas en el proceso.

Y, aunque es un procedimiento autónomo, permite expresamente la remisión de algunas actuaciones a otros estatutos, como las Leyes 600 de 2000, 906 de 2004 y 1564 de 2012.

Para el específico trámite del decreto de medidas cautelares que tienen naturaleza preventiva y no sancionatoria, se ha dispuesto, por regla general, que sea al momento

de presentar la demanda, así lo consagró el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014 cuando estableció: *"Al momento de la presentación de la demanda de extinción de dominio, si no se han adoptado medidas cautelares en la fase inicial, el Fiscal, mediante providencia independiente y motivada, ordenará las mismas ..."*

Es, pues, ese el querer del legislador, que sea la presentación de la demanda el momento justo para que se decreten las medidas que afectarán los bienes inmersos en el proceso extintivo, no obstante, también en norma posterior, el artículo 89 *ídem*, se admitió la excepción a esa regla general, disponiendo la posibilidad de que fueran decretadas las medidas, antes de la presentación de la demanda, en la fase inicial.

Así lo dispuso en el canon citado:

"Medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio. *Excepcionalmente, el Fiscal podrá decretar medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio, en casos de evidente urgencia o cuando existan serios motivos fundados que permitan considerar la medida como indispensable y necesaria para cumplir con alguno de los fines descritos en el artículo 87 de la presente ley. Estas medidas cautelares no podrán extenderse por más de seis (6) meses, término dentro del cual el Fiscal deberá definir si la acción debe archivarse o si por el contrario resulta procedente presentar demanda de extinción de dominio ante el juez de conocimiento."*

Esa facultad excepcional está dada a la fiscalía siempre y cuando se evidencie y se ponga de presente que los fines de la medida superan los ya de por sí consagrados y se está ante una evidente necesidad y urgencia de protegerlos, porque lo ideal o lo esperado es que las medidas cautelares se den al momento de presentar la demanda extintiva.

Entonces, conforme al contenido del artículo 89 antes transcrito, las medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio están sometidas a criterios de excepcionalidad, evidente urgencia, además de un límite temporal, teniendo en cuenta que estas implican una injerencia más invasiva del Estado en los derechos de los afectados, a quienes se les priva de sus bienes cuando apenas comienza una investigación, siendo esta la razón para que su decreto sea excepcionalísimo, aunado también a que tienen únicamente carácter preventivo y por eso su decreto excepcional está íntimamente ligado al criterio de urgencia que, sin duda, debe ser adecuadamente sustentado por la fiscalía al momento de decretarlas.

La Real Academia de la Lengua ha considerado la palabra urgencia bajo acepciones tales como: "*que necesita ser solucionado de inmediato*", situación que conlleva a concluir que para decretar la medida cautelar en la fase inicial, se requiere que la fiscalía cuente con la evidencia demostrativa de la urgencia, es decir que aporte elementos contrastables y evidentes que permitan deducir que de manera inmediata deben ser apresados los bienes para proteger los fines del proceso extintivo, sin que sea razonable esperar hasta la presentación de la demanda.

Lo anterior nos aclara el panorama respecto de las veces que la fiscalía puede acudir a la medida cautelar excepcional, la cual, también por permearse de esa característica, tiene bien delimitado por el legislador el tiempo que debe transcurrir entre su decreto y la acción positiva de la fiscalía.

La norma antes transcrita, que permite a la fiscalía echar mano de ese máximo poder estatal al disponer de unos bienes sobre los cuales el Estado aún no tiene la propiedad, le establece como limitante una temporalidad para, luego de hacer uso de la excepción, actuar en pro de definir la situación de estos, bien con la presentación de la demanda o con el archivo de la investigación.

Son entonces, seis meses, improrrogables, con los que cuenta la fiscalía, luego de decretar la excepcional medida cautelar en la fase inicial, para presentar la demanda extintiva si es que desea que las medidas continúen vigentes.

Es irrefutable que el querer del legislador con el contenido del mentado artículo 89 del C.E.D. cuando estableció las medidas cautelares en la fase inicial como una excepcionalidad, era limitar el decreto de estas y que no se convirtiera esa posibilidad, en la regla general, por eso, además de acompañar la aplicación de esa excepción a la debida fundamentación fáctica y probatoria de la real urgencia de protección anticipada de los fines, estableció una duración o dispuso una vigencia de estas por seis meses sujetas a una condición.

Y es que, incluso, si se lee la exposición de motivos que tuvo el surgimiento de la Ley 1708 de 2014, contenido en la Gaceta del Congreso del 3 de abril de 2013, allí, en el numeral 3.10, se dispuso esa fase inicial para una adecuada actividad investigativa y probatoria de la fiscalía, para esa preparación probatoria y cognitiva y darle los mejores insumos a la judicatura, pero no se diseñó concretamente para perseguir y decretar medidas sobre los bienes de

los afectados, resguardando esta posibilidad, aunque por autonomía y disposición plena de la fiscalía, a la fase judicial.

Es por eso que el legislador no fijó un término para adelantar la fase inicial del proceso de extinción de dominio, sin embargo, sí fue claro respecto de que, si en esa fase, la fiscalía opta por hacer uso de la excepción y decreta medidas cautelares, a partir de ahí cuenta con el término máximo de seis meses para concluir el adelantamiento de esta que, debe ultimarse, nunca por fuera de ese lapso, con el archivo motivado de la investigación o con la presentación de la demanda extintiva.

Y es que una vez presentada la demanda extintiva se suspende ese término de los seis meses hasta que surja un pronunciamiento positivo del juez, esto es la admisión de la demanda, porque si por el contrario, el juez decide inadmitir y luego rechazar por no haberse presentado una demanda apta, ese término se reactiva ante ese pronunciamiento y continúa corriendo hasta cumplir los seis meses indicados.

Consideramos que esos seis meses establecidos en el canon 89 del C.E.D, no solo es un término perentorio, sino concluyente y definitivo que no se puede aumentar ni prorrogar y, por ende, es deber del fiscal que, dentro de este, cuando ha decretado medidas, presentar la demanda o disponer el archivo.

Este no es un criterio interpretativo de cosecha nuestra, es la exégesis que desarrolla de mejor manera el querer del legislador y es lo que se extracta de la literalidad de la norma y, es razonable afirmar, que difícilmente se admiten interpretaciones disímiles.

Es por lo anterior que, con total respeto por las visiones contrarias, esto es, cualquier interpretación distinta a la anunciada en torno a la vigencia y perentoriedad de las medidas cautelares, que opta por aducir que estas no pierden vigencia o que el término se suspende con la presentación de la primera demanda, así esta sea rechazada por el incumplimiento de la fiscalía, no es la que consulta los principios fundantes del proceso de extinción de dominio.

De hecho, esa interpretación de la perentoriedad de la fase inicial habiéndose decretado medidas cautelares, ha sido objeto de pronunciamiento por las Altas Cortes, en sede constitucional.

Por ejemplo, la Corte Constitucional, en pronunciamientos sobre la etapa pre procesal que comporta la Ley 600 de 2000 con un término idéntico al consagrado en la Ley de Extinción de Dominio, si se han decretados pruebas en esa fase, concluyó que se trataba de un término obligatorio, porque este comporta el resguardo del debido proceso dentro de la etapa en cuestión, así:

"Como consecuencia, teniendo en cuenta que la etapa de indagación preliminar prevista en la Ley 600 constituía uno de los pilares fundamentales del ejercicio de la acción penal, la Corte estableció las siguientes orientaciones en procura de garantizar las garantías adscritas al debido proceso:

(i) Dentro de esta etapa procesal, el Estado, a través del ente acusador, puede recaudar las pruebas que considere necesarias para determinar la procedencia de la acción penal, es por ello que concomitantemente a esta facultad, debe surgir para el individuo la posibilidad de exigir ante las autoridades las garantías que considere conducentes a fin de proteger sus derechos.

(ii) La observancia del debido proceso dentro de la etapa en cuestión no solo comporta el respeto de los términos procesales

estipulados sino que recubre al individuo de un conjunto de mecanismos y garantías que le permiten hacer efectivos sus derechos de defensa y contradicción frente al ejercicio del poder punitivo estatal.”¹

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia sobre el respeto irrestricto de los términos procesales ha considerado, entre otras, en decisión S.P. STP8947-2020 del 27 de agosto de 2020 que son de carácter perentorio y su inobservancia soslaya el debido proceso, la seguridad jurídica.

Visto lo anterior, entraremos a analizar el caso concreto, en donde, bajo la óptica de la vigencia de las medidas cautelares, el juez *a quo* decretó la legalidad de estas por considerar, entre otras razones, que el término de los seis meses, aun cuando este se sobrepase, debe acudirse a criterios tales como el volumen de la investigación, carga laboral y criterio de plazo razonable, para validar el vencimiento del lapso.

Advertimos que tales conclusiones a las que arribó la primera instancia, con el respeto que merecen, en nuestra opinión, no solo pervierten el debido proceso, sino que contrarían la norma en cuestión.

Ello, por cuanto el plazo razonable es un criterio legal que se ha desarrollado jurisprudencialmente bajo dos ópticas o perspectivas, interesándonos para el presente evento, la que tiene que ver con el acceso a la administración de justicia y el derecho que se tiene a un trámite célere de los procesos.

Traduce esa regulación directa de plazo razonable, el respeto irrestricto de los “términos perentorios”, esos

¹ Sentencia T-920 de 2008

límites fijados por el legislador entre diferentes actuaciones pre procesales o procesales y las consecuencias jurídicas relacionadas con cada omisión, por ejemplo, la liberación de las medidas cautelares personales (libertad) y reales (bienes), entre otras, por el paso injustificado del tiempo.

Así, el plazo razonable fue comprendido por el legislador como aquellos tiempos en que deben surtirse las actuaciones judiciales y de las partes, consagrando para ello lo atinente a los términos, como garantía que tiene, dentro del marco de un Estado de derecho, toda persona a que se actúe dentro de los plazos fijados, sin lugar a otras consideraciones.

En decisión de la Corte Suprema de Justicia, STP6465-2021, se analizó el plazo razonable y el exceso en los términos judiciales justificado en la mora judicial, considerando en esa oportunidad que esto *per se* no amplía los términos procesales e indicó que *"respecto del incumplimiento y la inejecución, sin razón válida de una actuación procesal, ha precisado que la mora en la adopción de decisiones judiciales, además de desconocer el artículo 228 de la Carta, a cuyo tenor «los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado», repercute en la transgresión del derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto impide que sea efectivamente impartida y, en consecuencia, el canon 29 superior, pues «el acceso a la administración de justicia es inescindible del debido proceso y únicamente dentro de él se realiza con certeza» (CC T-173-19/ 93, CC T 431-1992 y CC T-399-1993)."*

Entonces, digamos que, en principio, alegar situaciones como la congestión que tiene la Fiscalía, el volumen del expediente que adelanta y la escasez de personal, no son situaciones únicas o excepcionales que se presenten al interior de una

actuación, sino que, por lo general, en procesos extintivos, es una constante que está a cargo del Estado, no puede ser imputable al administrado y con ello convertirse en una patente de corso para que se desconozcan garantías procesales y constitucionales.

Todo lo anterior, analizado de cara al caso concreto nos lleva a concluir que la norma procesal establece un término de seis meses improrrogable e inaplazable para la presentación de la demanda extintiva cuando se han decretado medidas cautelares en la fase inicial, que aquí esas medidas se decretaron el 31 de julio de 2016 y era desde esa fecha, no otra, que debía iniciarse ese conteo de manera corrida, pues este no se suspende sino con la presentación de la demanda y no por cualquier otra situación, como, por ejemplo, la vacancia judicial, porque la fiscalía no entra en esa vacancia y el plazo no está dado en días que puedan reputarse hábiles.

Desde ese momento en que se decretaron las medidas (31 de julio de 2016), tenía la fiscalía 6 meses para presentar la demanda extintiva, el cual feneció el 31 de enero de 2017, y en el presente evento solo sucedió hasta el seis de noviembre de 2024, cuando habían transcurrido aproximadamente 94 meses adicionales a los exigidos por la norma, lo cual, bajo ninguna óptica argumentativa, podrían verse como plazo razonable, aun atendiendo a los más condescendientes criterios.

Pero acá hay algo más relevante y es que el escrito de control de legalidad se presentó, como manda la norma, ante la fiscalía, el 31 de octubre de 2024 a las 10:18 horas del día, a través de correo electrónico y la fiscal solo lo presentó ante el juzgado

el 6 de noviembre de 2024 a las 16:08 horas, es decir lo guardó seis días sin dar explicación al respecto.

Adicionalmente, se evidencia que entre el lapso de recibo del control de legalidad y su presentación ante el juez cognoscente, la fiscalía elaboró y presentó la demanda extintiva, la cual radicó por correo electrónico, justamente, el seis de noviembre de 2024 a las 10:21 horas, probablemente, como hipótesis válida, para justificar que se presentó la demanda antes de presentar el control, lo cual es reprochable y permite deducir, por lo menos, que preparó la presentación de la demanda solo hasta el momento en que conoció que el abogado pretendía el decreto de ilegalidad de las medidas bajo el análisis de, entre otros, el factor temporal.

Entonces, lo que se tiene claro es que el control de legalidad fue presentado por el abogado, antes de que la fiscal radicara la demanda extintiva, que es lo único que suspende ese término del artículo 89 del C.D.E., suspensión que se finiquita cuando el juez se pronuncia de fondo sobre su admisión.

En consecuencia, no era que la fiscalía estuviera realizando plurales actos investigativos dentro del asunto y que ello la llevó a superar en largos 94 meses el término perentorio del canon 89 del C.E.D., sino que, además, el control de legalidad lo presentó ante el juez, seis días después de haberlo recibido y, en ese, interregno, muy probablemente, confeccionó y presentó la demanda extintiva.

Es evidente que el término de los seis meses no se prorroga, no se interrumpe y no es indefinido, es un término legal y perentorio que debe cumplir la fiscalía, no la

judicatura, y solo suspende con la presentación de la demanda por parte del fiscal *-acto de parte-* y así permanecerá hasta que el juez se pronuncie de fondo en torno a esta.

Bajo ninguna óptica pudiera entender esta segunda instancia que el término de 94 meses adicionales, pueda considerarse como una extensión al termino perentorio bajo el criterio de plazo razonable, porque el volumen de la investigación, la gravedad del asunto, la congestión de la fiscalía, si bien son situaciones que se lamentan, no fueron cuestiones excepcionales que dieran al traste con la perentoriedad del término, más aún cuando la fiscalía sabía que tenía que cumplir con ese lapso, y si no actuó como le correspondía so pretexto de lo ya dicho, ese comportamiento no debe convalidar un actuar irregular.

Aquí es claro, la fiscalía dejó vencer el término con que contaba para la presentación de la demanda extintiva, porque si bien lo hizo, fue por fuera del término y, no remitiendo el control de legalidad que ya había recibido, para presentarlo posteriormente a que allegara la demanda, lo que viola ciertamente ese plazo, aun el razonable, ya contenido en la norma y con ello, el debido proceso y los derechos del afectado, por lo cual consideramos que las medidas decretadas perdieron vigencia y, a este punto, se tornaron ilegales.

Por lo anterior, consideramos que lo que surge de todo el análisis antes realizado es que debemos REVOCAR la decisión de la primera instancia, para declarar la ilegalidad de las medidas cautelares impuestas los inmuebles referidos en el cuerpo de esta decisión, como consecuencia de la pérdida de su vigencia y, en

consecuencia, se conminará a la Fiscalía 10 Especializada de Extinción de Dominio, que fue quien las decretó, o quien haga sus veces, para que proceda a su levantamiento inmediato.

Por sustracción de materia, advertimos innecesario emitir cualquier pronunciamiento en torno a la resolución del segundo problema jurídico planteado, pues tal y como se dijo desde el inicio de las consideraciones, ese solo sería resuelto, en caso de decidir negativamente el aspecto de la caducidad de las medidas, lo cual no sucedió.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Especializada de Extinción de Dominio, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la decisión interlocutoria proferida por el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Medellín el veintinueve (29) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024) a través del cual declaró la legalidad formal y material de las cautelas decretadas mediante Resolución del 31 de julio de 2016 por la Fiscalía 10 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, en relación con los bienes inmuebles identificados con F.M.I. [REDACTED] y [REDACTED] propiedad de las afectadas [REDACTED] y [REDACTED].

SEGUNDO: En consecuencia, se **DECLARA LA ILEGALIDAD** de las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía 10 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, sobre los bienes

inmuebles identificados con F.M.I. [REDACTED]
propiedad de las afectadas [REDACTED] y [REDACTED]
[REDACTED].

TERCERO: Se le **ORDENA** a la Fiscalía Trece (13) Especializada ED, o la que fuera delegada en la actualidad, disponer lo pertinente para el levantamiento de las medidas sobre el inmueble según se dispuso en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO: Frente a la presente decisión no procede recurso.

QUINTO: Al margen de la notificación dispuesta en el artículo 54 del CED, envíese comunicación escrita por el medio más expedito de la presente decisión a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. y a la Fiscalía Trece (13) Especializada ED.

SEXTO: Devuélvase al Juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAFAEL [REDACTED] DELGADO ORTÍZ
Magistrado

JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ
Magistrado
-Con salvamento parcial de voto-

XIMENA DE LAS VIOLETAS VIDAL PERDOMO
Magistrada

Firmado Por:

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

Ximena De Las Violetas Vidal Perdomo
Magistrada
Sala 001 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:

bdb56fac76186c4ca2a68e2bd27e21d79fd2fa38877f1fa487404f
439c3cf17c

Documento generado en 21/03/2025 10:57:44 AM

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

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