

TEMA: INVIABILIDAD DEL ESTUDIO DE BUENA FE EXENTA DE CULPA - Quien llega a la actuación con posterioridad a su inicio, la asume en el estado en que se encuentran, y es por ello por lo que tal condición, debe ser alegada y demostrada ante el juez de conocimiento en el trámite extintivo.
/

HECHOS: El trámite de extinción de dominio surgió gracias a la compulsa de copias, remitida por la Fiscalía, en el que informó sobre la investigación por la presunta existencia de una estructura criminal Estructura que venía operando desde el año 2012, y durante casi nueve (09) años, en el departamento del Cesar, y que estaba dedicada al comercio ilegal de juegos de azar, a través de la actividad ilícita monopolística de arbitrio rentístico, entre otras, como el enriquecimiento ilícito de particulares; de las labores investigativas se estableció que eran dos organizaciones las que ejercían esa actividad ilegal. La Fiscalía 48 Especializada de Extinción de Dominio, vinculó al presente asunto el inmueble, ubicado en el municipio de (Cesar), bien, al que se le impusieron las medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo del dominio. El Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, declaró la legalidad de la Resolución emanada por la Fiscalía; el apoderado de los solicitantes interpuso recurso de apelación. Corresponde a la Sala determinar si el juzgado de primer grado acertó al haber impartido legalidad a las medidas cautelares sobre el bien propiedad del resguardo, o si, por el contrario, debió desechar de plano la solicitud de control de legalidad invocada por la defensa.

TESIS: La Ley 1708 de 2014 facultó a la Fiscalía General de la Nación, la atribución de decretar medidas cautelares, de manera directa o a través de sus delegadas, respecto de los patrimonios comprometidos en los procesos de extinción de dominio “con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita” (...) 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 de bien objeto de las respectivas precautelativas. No obstante, el legislador estableció que tales determinaciones son susceptibles de control judicial de legalidad, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho. (...) El artículo 112, establece como finalidad fundamental del referido mecanismo de control la de “revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar” impuesta, y consagra de manera taxativa, cuatro hipótesis normativas, en virtud de las cuales, habría lugar a decretar su ilegalidad cuando: i) no existan los elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio; ii) la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines; iii) la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada; y iv) esté fundamentada en pruebas ilícitamente obtenidas. (...) El recurrente solicitó la declaratoria de ilegalidad de las medidas cautelares decretadas argumentando, en suma, que a sus patrocinados no les fue reconocida la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, que debió ser despejada y observada por el a quo, por cuanto estos no tuvieron participación en los hechos investigados y el bien se adquirió mediante una compraventa, luego de realizar las averiguaciones de rigor para descartar inconvenientes en el negocio. (...) Examinada la solicitud de control de legalidad presentada por la defensa, se observó que, en efecto, su disconformidad se centró en que el predio fue adquirido para el funcionamiento de una casa de gobierno destinada al resguardo XXXX, y por lo que al pertenecer a dicha población se colegía la inembargabilidad del bien

objeto de las cautelas. (...) El impugnante no se centró en rebatir los medios de convicción presentados por la Fiscalía para acreditar que el inmueble afectado fue adquirida gracias a los dineros producto de las actividades ilícitas en las que participó XXXX, siendo este el eje central por el que fue vinculado ese bien con las causales extintivas de dominio del artículo 16 del C.E.D. (...) Sin embargo, se observó por la Sala que el apelante se apartó de su labor, que no era otra que rebatir la suficiencia de los medios de convicción planteados por la Fiscalía para imponer las cautelas, pero no lo hizo, no hubo una argumentación en ese sentido; además, le atribuyó al juzgado la carga de determinar que estos ostentan la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, pese a que se trata de un asunto que se escapa al mecanismo judicial invocado, y que debe ser acreditado o desvirtuado por las partes en sede de juicio, más no anticipadamente en el control de legalidad. (...) Además, esa circunstancia no acreditada, ya que no ha sido establecida por el juez de conocimiento, no impedía que la Fiscalía vinculara a la acción extintiva los bienes adquiridos a nombre del el dueño anterior del inmueble, pues su pretensión se encaminó a perseguir las propiedades de este, al considerar que provenían de actividades ilícitas en las que tuvo injerencia, cuando desplegó el rol de financiero dentro de una estructura criminal dedicada al ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico.(...) Igualmente, de la lectura del escrito de control de legalidad, contrario a lo dicho por el profesional del derecho, no se observó en ninguno de sus apartados que hubiera señalado cuáles fueron los yerros de la Fiscalía que tornan en improcedentes las medidas, y que por esto deban revocarse, de manera que, no acreditó la configuración de la ausencia de elementos mínimo de juicio suficientes del numeral 1° del artículo 112 del C.E.D., que debió ser evidenciada por el peticionario más no de oficio por el juzgado. (...) En lo que respecta al examen de la causal 2ª del artículo 112, tampoco se identificaron los motivos por los cuales consideró que el ente persecutor no realizó una adecuada ponderación -necesidad y razonabilidad. (...) De lo obrante en la investigación en fase inicial se obtuvo que para la imposición de las medidas cautelares la Fiscalía se percató que el inmueble seguía registrado a nombre del condenado, y por esa razón se ordenó perseguir sus bienes, en vista de su situación particular como miembro de una estructura criminal dedicada a la actividad ilícita monopolística de arbitrio rentístico, entre otras, como el enriquecimiento ilícito de particulares. (...) Por consiguiente, se itera que, la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, no se conocía por la Fiscalía al momento de adoptar las medidas cautelares en cuestión, pues, como viene de verse, dicha calidad fue alegada posteriormente con la solicitud de control de legalidad. Por tanto, quien llega a la actuación con posterioridad a su inicio, la asume en el estado en que se encuentran, y es por ello por lo que tal condición, debe ser alegada y demostrada ante el juez de conocimiento en el trámite extintivo. (...) En ese orden de ideas, esta Sala no acogerá los argumentos planteados por el recurrente, toda vez que su solicitud de control de legalidad no cumplió con la carga legal que se le impone para proceder con el estudio de fondo de legalidad de las precautelativas.

MP: XIMENA DE LAS VIOLETAS VIDAL PERDOMO

FECHA: 20/08/2025

PROVIDENCIA: AUTO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN
SALA DE DECISIÓN ESPECIALIZADA EN EXTINCIÓN DE
DOMINIO

Lugar y fecha	Medellín, 20 de agosto de 2025
Proceso	Control de Legalidad
Radicado	54001312000120240004001
Afectados	██████████ y otros
Tema	Legalidad medidas cautelares Ley 1708 de 2014
Decisión	Desecha de plano
Magistrado Ponente	Ximena de las Violetas Vidal Perdomo
Acta	42

1.ASUNTO

La Sala decide sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de ██████████, ██████████
██████████, ██████████, ██████████
██████████, ██████████ y ██████████
██████████, contra el auto interlocutorio del 13 de

junio de 2024 proferido por el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, que declaró la legalidad formal y material de la Resolución de Medidas Cautelares proferida por la Fiscalía 48 Especializada de Extinción de Dominio el 02 de octubre de 2023, en la que decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro del inmueble identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria (de ahora en adelante FMI) No. [REDACTED], ubicado en la carrera [REDACTED] No. [REDACTED] en el municipio de [REDACTED] (Cesar), que para la fecha de las cautelas aún figuraba como propiedad de [REDACTED].

2. HECHOS

El trámite de extinción de dominio surgió gracias a la compulsa de copias, remitida por la Fiscalía 07 Seccional de la Dirección Especializada Contra Delitos Fiscales, mediante el Oficio No. 088/2023 del 09 de junio de 2023, en el que informó sobre la investigación en el radicado No. [REDACTED], por la presunta existencia de una estructura criminal, conformada por [REDACTED] y otras personas.

Estructura que venía operando desde el año 2012, y durante casi nueve (09) años, en el departamento del Cesar, y que estaba dedicada al comercio ilegal de juegos de azar, a través de la actividad ilícita monopolística de arbitrio rentístico, entre otras, como el enriquecimiento ilícito de particulares.

De las labores investigativas se estableció que eran dos organizaciones las que ejercían esa actividad ilegal, porque tenían la misma zona de injerencia, y compartían el mismo

personal encargado de hacer la distribución y comercialización de las boletas sin cumplir los requisitos legales, al carecer de los permisos y autorizaciones de la alcaldía y de la gobernación del lugar donde funcionaban.

Dichas organizaciones se denominaron: i) "[REDACTED]" y ii) "[REDACTED]", y eran lideradas por [REDACTED] y [REDACTED], respectivamente, con injerencia en los municipios de [REDACTED] y [REDACTED] del Departamento de Cesar, y contaron con la participación de varios sujetos, entre estos, [REDACTED], que dentro de la organización criminal desplegó el rol de financiero.

En consecuencia, la Fiscalía 48 Especializada de Extinción de Dominio, a quien le fue designada la investigación¹, avocó su conocimiento mediante la Resolución del 22 de junio de 2023, y dio apertura a la fase inicial, con el objeto de perseguir los bienes producto o destinados a las actividades contrarias a la Ley referenciadas.

Como resultado de lo anterior, la Fiscalía vinculó al presente asunto el inmueble con FMI [REDACTED], ubicado en el municipio de [REDACTED] (Cesar), identificado con la cédula catastral [REDACTED], porque fue adquirido por [REDACTED], tal y como se señaló en la Escritura Pública No [REDACTED] fecha [REDACTED] de septiembre de [REDACTED], registrada en la Notaria Única de [REDACTED], por la suma de setenta millones de pesos (\$70.000.000); bien, al que se le impusieron las medidas

¹ Mediante Resolución del 15 de junio de 2023, emanada por la Directora Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo del dominio en Resolución del 02 de octubre de 2023.

3. BIENES OBJETO DE EXTICIÓN

3.1 Bienes Inmuebles

Nº	Matricula inmobiliaria	Dirección	Propietarios
1		Calle Cesar	
2		Carrera Cesar	
3		Carrera 3 No. 4 – 20 Cesar	
4		Calle manzana Urbanizació Cesar	
5		Paraje Finca Rural denominada () Cesar	
6		Carrera Cesar	
7		Carrera Cesar	

3.2 Establecimiento de Comercio

Nº	Matricula	Dirección	Razón Social	Propietarios
1		Calle Cesar		

3.3 Vehículos

Nº	Clase	Marca/Línea /Servicio	Secretaría de Tránsito	Placas	Propietarios
1	Automóvil	Particular	Secretaría de Tránsito y Transporte de - Cesar		

2	Automóvil	██████████ ██████/Particular	Secretaría de Tránsito y Transporte de █████ ██████ - Cesar	██████████	██████████ ██████████
3	Camioneta ██████	██████████/ ██████████ W/ Público	Secretaría de Tránsito y Transporte de █████ ██████ - Cesar	██████████	██████████ ██████████
4	Camioneta ██████	██████████/ ██████████ W/ Público	Secretaría de Tránsito y Transporte de █████ ██████ - Cesar	██████████	██████████ ██████████

4. ANTECEDENTES PROCESALES

El 02 de octubre de 2023, la Fiscalía 48 Especializada de Extinción de Dominio, emitió la Resolución de Medidas Cautelares, a través de la cual impuso de manera provisional, la suspensión del poder dispositivo de dominio, embargo y secuestro sobre el bien precitado², que se registraron el 03 de octubre de 2023³.

Ulteriormente, el 27 de marzo de 2024, el ente persecutor remitió la demanda extintiva para ser sometida a reparto, bajo los postulados de las causales 1ª, 4ª y 5ª del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014⁴, que le correspondió por reparto al Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta.

Seguidamente, el 18 de abril de 2024, el apoderado de ██████████
██████████, ██████████, ██████████
██████████, ██████████, ██████████
██████ y ██████████, instó el

² 54001312000120240004001, 02SegundaInstancia, CUADERNOJUZGADOCONOCIMIENTO, 015CuadernoMedidasCautelares.
³ Ibidem página 101.
⁴ Ibidem, 005DemandaRAD.110016099068-202300320.pdf.

control de legalidad de las cautelas impuestas por la Fiscalía, amparado en los artículos 112, 113 y 116 del C.E.D.⁵, sin ahondar en los presupuestos de esa normativa, por cuanto centró su requerimiento en que el asunto versa sobre las propiedades que adquirieron sus poderdantes, en calidad de representantes de los seis (6) resguardos indígenas del pueblo [REDACTED], con dineros del Estado para el funcionamiento de sus casas de Gobierno.

En consecuencia, sostuvo que sus prohijados son terceros de buena fe exenta de culpa, la ausencia de la configuración de las causales endilgadas por la Fiscalía, la inembargabilidad del bien por su naturaleza jurídica, los antecedentes del pueblo indígena que adquirió en compraventa el bien y el marco legal y constitucional de esa población.

Corridos los traslados de Ley, se recibió la contestación al respecto de la solicitud por el ente acusador⁶, quien deprecó que la misma se resolviera de manera desfavorable, tras lo cual, en providencia del 13 de junio de 2024, el juzgado de instancia declaró la legalidad de la Resolución emanada por la Fiscalía⁷. En contra la anterior decisión, el apoderado de los solicitantes interpuso recurso de apelación⁸.

Surtido el traslado concedido a los sujetos procesales no recurrentes, sin pronunciamiento alguno, el recurso de apelación fue concedido en efecto devolutivo, a través del auto de fecha 02 de julio de 2024⁹, ante esta Sala.

⁵ Cuaderno 01Primera Instancia, 004EscritoControlLegalidad.pdf

⁶ Ibidem, 012 AnexoFGN.pdf.

⁷ Ibidem, 013 AutoResuelveControlLegalidad.pdf

⁸ Ibidem 016 RecursoDeApelacionControlDeLegalidad.pdf

⁹ Ibidem, 019 AutoConcedeRecursoApelacion.pdf

El 09 de julio de 2024, la actuación fue repartida al despacho de quien funge como ponente en esta providencia.

5. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El sentenciador precisó que en la solicitud de control de legalidad invocada no se sustentó ninguno de los presupuestos contemplados en el artículo 112 del C.E.D., pues el apoderado de los interesados hizo alusión a que el predio afectado fue entregado al resguardo [REDACTED], que fue adquirido con dinero [REDACTED] de Bogotá, mediante Escritura Pública No. [REDACTED] del [REDACTED] de septiembre de [REDACTED], situación de la que se predicó la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, de la que adujo no correspondía ser dilucidada a través de la solicitud de control de legalidad.

En consonancia, sostuvo que el mecanismo judicial solicitado debió enfocarse en el debate sobre la existencia de los elementos mínimos de juicio, la carencia de motivación de las cautelas, los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y la ilicitud de las pruebas que fundamentaron las cautelas.

Al respecto, discurrió que, aun cuando en la solicitud se relacionaron una serie de argumentos y medios de convicción que son importantes para el momento en el que se resuelva el trámite extintivo, pero que en nada derruyeron la legalidad formal y material de las medidas cautelares dispuestas por la Fiscalía, y sostuvo que estos deben en sede de juicio y no ante este mecanismo judicial.

En suma, determinó que no se presentó manifestación alguna que demeritara el proceder de la Fiscalía en contra del bien afectado, e insistió en que la condición de terceros de buena fe debía ser establecida dentro del proceso ordinario, y no a través del estudio del control de legalidad.

Conforme lo anterior, concluyó que no se daban los presupuestos para desechar las cautelas impuestas, máxime cuando no se avizoró la acreditación de las condiciones señaladas en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014, por lo que resolvió declarar su legalidad.

6. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, el censor rechazó que el a quo no se hubiera pronunciado sobre la condición de terceros de buena fe exenta de culpa frente a sus representados, pues adujo que el juzgado sí estaba llamado a analizar y dilucidar esta circunstancia, pues esta no solo va de la mano de lo consagrado en el artículo 87 del C.E.D., sino también, del análisis que implica la causal 1ª del artículo 112 de esa normativa.

Igualmente, ilustró que al no haber estudiado esa condición, omitió de paso analizar la existencia de los elementos mínimos de prueba para la imposición de las cautelas y de la necesidad o proporcionalidad de su decreto frente a un bien que materialmente ya no le pertenece al afectado [REDACTED] [REDACTED], que era un despropósito mantener el decreto de unas cautelas, si desde ya se avizoraba que las mismas no tenían vocación de prosperidad, amén de que el

pueblo [REDACTED] y sus habitantes no tenían por qué soportar esta situación, al ser terceros en los hechos investigados, y que no existía un mecanismo judicial que habilitara el estudio previo para pronunciarse sobre esta situación, para así evitar la consumación de perjuicios que podrían perdurar por muchos años.

De acuerdo con esto, expuso que el juez de primer nivel erró al interpretar que debía establecer en este momento la condición de tercero de buena fe exenta de culpa, y que de paso se desvincule el bien perseguido en el trámite de extinción de dominio, más sí que se establezca que las cautelas carecen de sustento, ya que previo a su imposición el inmueble había salido del patrimonio del afectado.

En su disenso insistió en que sus representados son terceros de buena fe exenta de culpa que no tuvieron injerencia en los hechos investigados ni en el trámite de extinción de dominio seguido en contra de [REDACTED], por lo que sus poderdantes no deben verse afectados por las medidas adoptadas por la Fiscalía.

Igualmente, mencionó que previo a la imposición de las cautelas que datan del 3 de octubre de 2023 y según consta en las pruebas recaudadas, se realizó la compraventa del inmueble sin que de este se reportara tacha alguna para adelantar la negociación, la cual estaba en trámite de registro ante una Oficina de Notariado y Registro, y mucho menos se tenía noción de la investigación adelantada en contra de [REDACTED].

Aunado a ello, relievó que el 25 de septiembre de 2023, fecha en la que se llevó a cabo la compraventa, el inmueble ya había sido entregado y se encontraba en posesión del resguardo [REDACTED] y [REDACTED], sin que antes de su celebración se conociera impedimento para llevarla a cabo, máxime cuando desde el 30 de septiembre de 2022, en vista de una consulta previa para su adquisición, se adelantaron las verificaciones pertinentes hasta en la Notaría Única del Círculo de [REDACTED], Cesar, que no arrojó inconvenientes.

Por otro lado, indicó que los medios de pruebas que aluden a las circunstancias de los numerales 1° y 3° del artículo 112 del C.E.D., no podían ser desestimados con la excusa de la falta de competencia del a quo para analizar la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, sin que esto significara su reconocimiento en este momento procesal, más sí que con base en esto se vislumbrara que las medidas cautelares son desproporcionadas y no tienen sustento alguno en los medios de convicción, con lo que en últimas, se están afectando seriamente los derechos de los terceros que no deben responder por conductas ilícitas y sus consecuencias patrimoniales.

Por lo anterior, indicó que no había fundamento alguno para que el a quo se hubiera sustraído de pronunciarse sobre dicha condición y frente a la existencia de elementos mínimos de prueba y la necesidad o proporcionalidad del decreto de las medidas, principalmente cuando sí hizo alusión a la ausencia de medios de prueba en el acápite denominado “AUSENCIA DE CAUSALES”.

En cuanto al análisis de los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, reiteró los anteriores argumentos sobre el despropósito de las cautelas frente al bien afectado, y resaltó la protección especial otorgada constitucional y legalmente a los pueblos indígenas, principalmente cuando sus tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En ese orden, solicitó que a la luz del artículo 88 del C.E.D., se haga un control difuso de constitucionalidad, pues no podía prevalecer la imposición de las cautelas, frente a la solicitud de registro del bien mediante escritura pública.

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 2º*- 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

Corresponde a la Sala determinar si el juzgado de primer grado acertó al haber impartido legalidad a las medidas cautelares ordenadas por la Fiscalía 48 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre el bien relacionado en el acápite tercero de esta providencia, de propiedad del resguardo ■■■■■ y ■■■■■, o si, por el contrario debió

desechar de plano la solicitud de control de legalidad invocada por la defensa.

7.3. Cuestiones Preliminares

- Procedibilidad para pronunciarse de fondo

Previo a resolver el problema planteado, la Sala se permite resaltar las razones que la habilita para emitir un pronunciamiento de fondo:

(i) De conformidad con el inciso 3º del artículo 113 del C.E.D., las decisiones judiciales que versen sobre el control de legalidad de las medidas cautelares son susceptibles del recurso de apelación.

(ii) El presente trámite se ajustó a las disposiciones procedimentales de la Ley 1708 de 2014, cumpliendo válidamente con las formas propias de la actuación, respetando los derechos y garantías fundamentales de las partes.

(iii) Finalmente, se pudo corroborar que a la fecha de presentación de la solicitud de control de legalidad no se había surtido el traslado del artículo 141 del Estatuto Extintivo, toda vez que de la revisión del expediente digital remitido por el Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, hasta a penas el 23 de abril de 2024 se citó al afectado [REDACTED] para notificación de la demanda, y la solicitud de control de legalidad data del 18 de abril de 2024.

Así mismo, se destaca que, mediante auto del 19 de julio de 2024, el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta vinculó al trámite a [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], en calidad de gobernadores de los seis (6) indígenas del pueblo [REDACTED], como presuntos terceros de buena fe exentos de culpa y, en consecuencia, dispuso notificarlos por conducta concluyente y correrles el traslado del artículo 141 del C.E.D.

Ello, pues de acuerdo con la tesis de la Sala, las solicitudes de controles de legalidad pueden presentarse hasta antes de la culminación del mencionado traslado.

- Las medidas cautelares en el proceso extintivo del dominio

Las medidas cautelares en el proceso de extinción de dominio protegen, provisionalmente y, mientras dura el proceso, la integridad del derecho de propiedad que se controvierte en él; son preventivas para asegurar la decisión judicial que se adopte, garantizan el principio de publicidad, e impiden que se afecte la tradición y el tránsito normal de los negocios jurídicos relacionados con los bienes afectados.

Conforme con lo anterior, la Ley 1708 de 2014 facultó a la Fiscalía General de la Nación, la atribución de decretar medidas cautelares, de manera directa o a través de sus delegadas, respecto de los patrimonios comprometidos en los procesos de extinción de dominio *“con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados,*

distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita”¹⁰.

Ahora, la atribución en comento, por regla general, puede ser ejercida (i) al momento de presentar la demanda de extinción de dominio *-artículo 87- del C.E.D.-*, o (ii) de manera excepcional, antes de ese estadio procesal, cuando se trate de casos de evidente urgencia o en los que existan serios motivos fundados que permitan considerar como indispensable y necesaria su imposición *-artículo 89 ibídem-*. Asimismo, (iii) las medidas precautelativas sobre los bienes afectados en este tipo de procesos pueden ser solicitadas en la fase de juzgamiento, y decretadas por el juez competente *-inciso 2º, artículo 111 ídem-*.

- Del Control de Legalidad de las medidas cautelares

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 de bien objeto de las respectivas precautelativas.

No obstante, el legislador estableció que tales determinaciones son susceptibles de control judicial de legalidad, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, pues a través de este se garantizan los

¹⁰ Artículo 87 Ley 1708 de 2014, modificado por el 19 de Ley 1849 de 2017

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, quienes deberán pronunciarse de fondo sobre los aspectos objeto de controversia.

A su turno, el artículo 112 *ejusdem*, establece como finalidad fundamental del referido mecanismo de control la de “*revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar*” impuesta, y consagra de manera taxativa, cuatro hipótesis normativas, en virtud de las cuales, habría lugar a decretar su ilegalidad cuando: i) no existan los elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio; ii) la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines; iii) la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada; y iv) esté fundamentada en pruebas ilícitamente obtenidas.

Así las cosas, bajo tales premisas normativas, procederá la Sala a analizar los reproches formulados por el recurrente, en contra del auto del 13 de junio de 2024, proferido por el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta.

7.5 Caso en concreto

El recurrente solicitó la declaratoria de ilegalidad de las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía 48 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, en resolución del 02 de

octubre de 2023, argumentando, en suma, que a sus patrocinados no les fue reconocida la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, que debió ser despejada y observada por el a quo, por cuanto estos no tuvieron participación en los hechos investigados y el bien se adquirió mediante una compraventa, luego de realizar las averiguaciones de rigor para descartar inconvenientes en el negocio.

Debe recordarse, en el aludido contexto, que las medidas cautelares *“buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido”*; asimismo, *“desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal”*.

En esa medida, dado su carácter preventivo, para su imposición no se requiere, y menos aún en el contexto del trámite extintivo del dominio, un juicio de responsabilidad o culpabilidad del titular de los derechos reales afectados, cuya ausencia en nada limita que se prosiga la acción extintiva, pues la misma es autónoma.

Para continuar con el análisis del recurso, es preciso indicar que el decreto de medidas precautelativas obedece a los fines señalados en el artículo 87 del C.E.D., puntualmente para evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultos, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción o con el propósito de cesar su

uso o destinación ilícita, salvaguardando en todo caso los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa.

Entonces, por expreso mandato del artículo 88 del C.E.D., será la suspensión del poder dispositivo la medida cautelar que deberá imponerse de preferencia, cuando emerge en grado de probabilidad el nexo de un bien con alguna de las hipótesis que dan lugar a la declaratoria de pérdida del derecho de propiedad contempladas en el artículo 16 *ejusdem*; mientras que las de embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, se podrán decretar de considerarse razonables y necesarias, lo que implica un grado superior de argumentación, en tanto implica la afectación más invasiva del derecho a la propiedad del afectado, en su triple dimensión de uso, goce y disposición.

Descendiendo al caso, esta Corporación se adentrará en el análisis de las causales invocadas por el recurrente.

Esta Sala advierte desde ya que, contrario a lo indicado por el impugnante, la decisión confutada se adoptó en razón de la existencia de los elementos mínimos de juicio que resultaron suficientes para el a quo, para acoger la Resolución de las Medidas Cautelares impuestas por la Fiscalía, de las que se realizarán las siguientes precisiones:

Pues bien, examinada la solicitud de control de legalidad presentada por la defensa, se observó que, en efecto, su disconformidad se centró en que el predio fue adquirido para el funcionamiento de una casa de gobierno destinada al resguardo [REDACTED] y [REDACTED], por lo que al pertenecer a dicha

población se colegía la inembargabilidad del bien objeto de las cautelas.

En adición, memoró que el bien, al momento de la celebración de la compraventa el ■ de septiembre de ■, ya no figuraba como de propiedad de ■, y que previo a la celebración de la compraventa se hicieron las averiguaciones pertinentes para evitar escollos en el negocio, sin que durante ese proceso se presentara una situación que así lo impidiera, por lo que el inmueble se adquirió por la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$350.000.000), cancelados en dos pagos al comprador en entre esa fecha y el 2 de octubre de 2024, y que para el mes de septiembre referido, este se encontraba en posesión del resguardo.

Bajo esa línea, advirtió que el juzgado estaba llamado a analizar la ausencia de elementos mínimos de juicio y la desproporcionalidad de las cautelas, porque en su solicitud hizo alusión a la normativa que rige dicho mecanismo judicial, y que pese a esto el a quo se apartó de esa labor, y de establecer que en este asunto sus prohijados ostentan la calidad de terceros de buena fe exenta de culpa.

En este punto, resulta pertinente resaltar que, aunque la acción extintiva de dominio se dirige sobre bienes que tengan relación con actividades ilícitas, esta se encamina a salvaguardar los postulados sociales y ecológicos de la propiedad, es decir, se reprocha la negligencia y falta de cuidado por parte de los titulares del bien objeto de extinción.

A su vez, es necesario recordar que el control de legalidad de las medidas cautelares es un trámite incidental, que fue creado para perseguir los fines de dicha acción, ya sea de manera previa o dentro del proceso; en consecuencia, la argumentación de quien resultó inconforme con la imposición de las cautelas, está obligado a acreditar la ocurrencia de al menos una de las circunstancias taxativas del artículo 112 del C.E.D., más no de situaciones distintas, con miras a desacreditar la pretensión de extinción de dominio enervada por la Fiscalía, pues se trata de escenarios distintos.

Dicho esto, esta Corporación observó que, para soportar la solicitud de control de legalidad, en punto de la causal No. 1, el impugnante no se centró en rebatir los medios de convicción presentados por la Fiscalía para acreditar que el inmueble afectado fue adquirida gracias a los dineros producto de las actividades ilícitas en las que participó [REDACTED], siendo este el eje central por el que fue vinculado ese bien con las causales extintivas de dominio del artículo 16 del C.E.D., sino que se ocupó de argumentar, entre otras cosas, que sus apadrinados actuaron como terceros de buena fe exenta de culpa; que al momento de la compra la propiedad no tenía limitación alguna, y que no existía ninguna investigación en contra de su otrora dueño que impidiera que se realizara la negociación.

Sin embargo, se observó por la Sala que el apelante se apartó de su labor, que no era otra que rebatir la suficiencia de los medios de convicción planteados por la Fiscalía para imponer las cautelas, pero no lo hizo, no hubo una argumentación en ese sentido; además, le atribuyó al juzgado la carga de determinar

que estos ostentan la condición de terceros de buena fe exenta de culpa, pese a que se trata de un asunto que se escapa al mecanismo judicial invocado, y que debe ser acreditado o desvirtuado por las partes en sede de juicio, más no anticipadamente en el control de legalidad.

Ello, pues la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa está sujeta a la valoración del aspecto subjetivo a cargo del juez que conoce la demanda extintiva, más no del que adelanta el mecanismo legal objeto de controversia.

Además, esa circunstancia – no acreditada, ya que no ha sido establecida por el juez de conocimiento-, no impedía que la Fiscalía vinculara a la acción extintiva los bienes adquiridos a nombre del señor [REDACTED] -el dueño anterior del inmueble-, pues su pretensión se encaminó a perseguir las propiedades de este, al considerar que provenían de actividades ilícitas en las que tuvo injerencia, cuando desplegó el rol de financiero dentro de una estructura criminal dedicada al ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico.

A propósito de lo anterior, se memora que, según lo estableció el artículo 17 del C.E.D., modificado por el artículo 1° de la Ley 1849 de 2017: “La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter patrimonial y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido.” Subrayas de la Sala.

Ahora, se trae a colación que de la investigación penal seguida bajo el radicado [REDACTED] ante la Fiscalía 07

Especializada Contra Delitos Fiscales contra el Narcotráfico, en la cual el ente fiscal estableció que el señor [REDACTED] hacía parte de una organización criminal dedicada a la actividad ilícita mencionada, entre otras, en calidad de financiero.

Por consiguiente, se le aclara a la defensa que para la imposición de las medidas precautelativas, emanadas durante la fase inicial de la investigación, no se requiere de un estudio exhaustivo de los medios probatorios presentados por la Fiscalía, pero sí que de estos se desprenda, en grado de probabilidad, la existencia del nexo entre los bienes afectados con las causales del artículo 16 del C.E.D., en atención de que su valoración probatoria corresponde al debate de estos en sede de juicio.

Al respecto, se recuerda que de las pruebas recolectadas en fase investigativa el ente persecutor coligió lo siguiente:

“De los medios de prueba trasladados del proceso penal, así como también de los elementos probatorios recaudados en la fase inicial del trámite extintivo, se logró identificar a los señores [REDACTED] c.c. [REDACTED]; [REDACTED] c.c. [REDACTED], [REDACTED] c.c. [REDACTED] J [REDACTED] c.c. 5 [REDACTED], [REDACTED] c.c. [REDACTED], C [REDACTED] c.c. [REDACTED], [REDACTED] c.c. 1 [REDACTED]; [REDACTED] c.c. [REDACTED], [REDACTED] c.c. [REDACTED] y [REDACTED] c.c. 3 [REDACTED] como parte de una organización que habría estado dedicada a las actividades ilícitas del Ejercicio Ilícito de Actividad Monopolística de Arbitrio Rentístico y Concierto para Delinquir, descritos en los artículos 312 y 340 del Código Penal.

En efecto, los titulares de los bienes sobre los que se decretará medidas cautelares, ([REDACTED] c.c. [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED] c.c. [REDACTED], A [REDACTED] c.c. [REDACTED], y [REDACTED] c.c. [REDACTED]), desde aproximadamente el año 2014 y hasta la fecha, se dedicaron a la comercialización de boletas o rifas sin, contar con las permisos y/o licencias necesarias para esa operación, tal como se logró evidenciar a través de los Informes de Investigador de Campo del 02 de noviembre de 2022¹³ y del 20 de abril de 2023¹⁴ en los cuales el funcionario de Policía Judicial J [REDACTED], dio cuenta de las respuestas suministradas por [REDACTED] entidad que funge como Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, y por la gobernación del departamento de [REDACTED], en las que se determinó que NO se encontraron registros para esas personas, en los que se les autorizara para adelantar el ejercicio de estas actividades de manera regular...”

Ahora, de la solicitud de control de legalidad, observado el acápite de “AUSENCIA DE CAUSALES”, el solicitante se centró en referirse a los factores objetivos y subjetivos, para concluir con que *“es evidente que no se acredita la materialización del factor objetivo en el caso sub examine, concretando, en consecuencia, carente de uno de los requisitos esenciales para poder imponer estas medidas tan gravosas de las que trata el numeral 1, 4 y 5, del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014...”*

Igualmente, de la lectura del escrito de control de legalidad, contrario a lo dicho por el profesional del derecho, no se observó en ninguno de sus apartados que hubiera señalado cuáles fueron los yerros de la Fiscalía que tornan en improcedentes las medidas, y que por esto deban revocarse, de manera que, no acreditó la configuración de la ausencia de elementos mínimo de juicio suficientes del numeral 1º del artículo 112 del C.E.D., que

debió ser evidenciada por el peticionario más no de oficio por el juzgado.

Por lo tanto, si la intención del recurrente era presentar su inconformidad frente a la imposición de las medidas, debió refutarla, sin incurrir en argumentaciones que se escapan de la órbita del operador judicial que debe decidir sobre la legalidad de las cautelas, y no sobre la procedencia o no de la acción de extinción de dominio en contra del bien perseguido.

Además, no basta con la sola enunciación de las causales descritas en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 para proceder con el estudio del control de legalidad de las medidas preventivas, pues, además, se exige argumentar el por qué estas se encuentran inmersas en alguna de dichas causales.

Ahora, en lo que respecta al examen de la causal 2ª del artículo 112 ibídem, tampoco se identificaron los motivos por los cuales consideró que el ente persecutor no realizó una adecuada ponderación *-necesidad y razonabilidad-*.

Por otro lado, de lo obrante en la investigación en fase inicial se obtuvo que para la imposición de las medidas cautelares la Fiscalía se percató que el inmueble seguía registrado a nombre de [REDACTED], y por esa razón se ordenó perseguir sus bienes, en vista de su situación particular como miembro de una estructura criminal dedicada a la actividad ilícita monopolística de arbitrio rentístico, entre otras, como el enriquecimiento ilícito de particulares.

Al respecto, se resalta que de los señores [REDACTED]
[REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]
[REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] Y
[REDACTED], sólo se tuvo conocimiento hasta el momento en el que elevaron su solicitud de control de legalidad, y por tal motivo, pese a que se había solicitado el registro de la escritura pública a finales del mes de septiembre de 2023, no se tuvieron en cuenta como terceros adquirente y no se analizó su situación particular en la Resolución de Medidas Cautelares que conocieron a principios del mes de octubre de 2023, pues la compraventa no había sido protocolizada previamente, y se subraya que el negocio fue cercano a la fecha en la que se emanaron las cautelas.

Por consiguiente, se itera que, la calidad de tercero de buena fe exenta de culpa, no se conocía por la Fiscalía al momento de adoptar las medidas cautelares en cuestión, pues, como viene de verse, dicha calidad fue alegada posteriormente con la solicitud de control de legalidad. Por tanto, quien llega a la actuación con posterioridad a su inicio, la asume en el estado en que se encuentran, y es por ello por lo que tal condición, debe ser alegada y demostrada ante el juez de conocimiento en el trámite extintivo; recuérdese que el control de legalidad de las cautelas impuestas en fase de investigación, tiene como fin de analizar los planteamientos de la Fiscalía producto de los hallazgos recolectados en esa fase y no en otra sobreviniente.

De ahí que no surja ninguna incorrección en el análisis del a quo frente a que el solicitante no cumplió con la carga argumentativa que le correspondía para desvirtuar la legalidad de las medidas cautelares proferidas en contra del bien de su propiedad, y que

las condiciones particulares de los adquirentes deben ser dirimidas por el juez de conocimiento en sede de juicio.

Sin embargo, esta Sala observó con extrañeza que pese a lo anterior, el a quo se pronunciara de fondo sobre el mecanismo judicial deprecado, por cuanto debió rechazar de plano la solicitud de la defensa, en atención de lo consagrado en el artículo 113 del C.E.D., que al respecto dispuso que: ***“El afectado que solicite el control de legalidad debe señalar claramente los hechos en que se funda y demostrar que concurre objetivamente a alguna de las circunstancias relacionadas en el artículo anterior.... Si el juez encontrare infundada la solicitud la desechará de plano...”*** -negrillas propias-

En ese orden de ideas, esta Sala no acogerá los argumentos planteados por el recurrente, toda vez que su solicitud de control de legalidad no cumplió con la carga legal que se le impone para proceder con el estudio de fondo de legalidad de las precautelativas.

Acceder a la misma, ocasionaría un desgaste a la administración de justicia e iría en contravía de los postulados normativos – *artículos 112 y 113 del C.E.D.*- que regulan el trámite del control de legalidad sobre las medidas cautelares.

Por lo tanto, esta Sala considera que no se deberá confirmar el auto confutado, pues el solicitante no demostró la configuración de alguno de presupuestos del artículo 112 del C.E.D., y confundió el objeto del control de legalidad con el estudio de fondo sobre la condición de terceros de buena fe exenta de culpa,

que deberá dilucidarse en sede de juicio, que ameritara un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de las cautelas.

En consecuencia, se revocará el auto interlocutorio del 13 de junio de 2024, proferido por el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, para en su lugar, desechar de plano la solicitud de control de legalidad invocada por el apoderado judicial de los afectados.

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 13 de junio de 2024, proferido por el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta.

SEGUNDO: En consecuencia, **DESECHAR DE PLANO** la solicitud de control de legalidad planteado por el apoderado judicial de [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], de conformidad con lo esbozado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al juzgado de origen, a las partes y afectados.

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 ORTIZ
Magistrado

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

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:

6d3c01a63a0249a60630a338597089f21e25820d2b1190de147c6ddc9
a084535

Documento generado en 20/08/2025 03:19:49 PM

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

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