

TEMA: CADUCIDAD DE LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD – La afectada deberá esperar la decisión que conforme a derecho se tome en el proceso principal, en tanto que, no siendo posible la apertura de eventos divergentes al propio juicio para cuestionar la situación de la relación patrimonial del afectado, que se ve limitada por las medidas cautelares, las mismas seguirán vigentes hasta tanto no se cuente con sentencia ejecutoriada que ponga fin al proceso judicial. Por cuanto la caducidad de la solicitud de control de legalidad impedía su ejercicio, razón por la cual se imponía su rechazo de plano. /

HECHOS: La fiscalía ha llevado investigaciones por irregularidades en contratos adjudicados por la alcaldía municipal de San José de Cúcuta, a raíz de ello se inició, entre otros, el proceso penal, como consecuencia del contrato otorgado bajo el mandato del entonces alcalde, cuyo objeto fue “contratar los servicios de un operador que garantice el programa de emprendimiento y generación de empleo con equidad de género en el municipio de Cúcuta. En el presente asunto fueron afectados con medidas cautelares 124 bienes, dentro de los que se destacan dos bienes, por ser objeto del presente control de legalidad. La Fiscalía 63 Especializada de Extinción de Dominio, emitió resolución de medidas cautelares a través de la cual, impuso de manera provisional, la suspensión del poder dispositivo de dominio, embargo y secuestro, entre otros, sobre los referidos inmuebles. Se declaró la ilegalidad formal y material de la resolución de medidas cautelares, proferida el 6 de septiembre de 2023 por la Fiscalía 63 de Extinción de Dominio. Correspondría a la Sala determinar si el auto por medio del cual se declaró la ilegalidad de las medidas cautelares fue correctamente fundamentado, sin embargo, se observa la operatividad del fenómeno de la caducidad.

TESIS: 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 que la decisión judicial que se adopte garantiza el principio de publicidad e impiden que se afecte la tradición y el tránsito normal de los negocios jurídicos relacionados con los bienes afectados. (...) 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”. (...) 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 derechos al debido proceso, defensa y contradicción. (...) A su turno, 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. (...) Respecto de la caducidad para el ejercicio del control de legalidad, las salas de Casación Penal y de Casación Civil han valorado su necesidad y han afirmado que la fijación de un límite temporal dentro del procedimiento de extinción de dominio no comporta una vulneración de garantías”. (...) En igual sentido la honorable Sala de Casación Penal manifestó: “Es por eso por lo que la Sala acoge los juiciosos argumentos que llevaron al Tribunal a concluir que el plazo para el ejercicio del control de

legalidad se extiende hasta la finalización del término previsto en el artículo 141 de la Ley 1708 de 2014, dentro del cual pueden presentar". (...) Para determinar que la oportunidad para formular la petición de control de legalidad va hasta el vencimiento del traslado del artículo 141, modificado por el artículo 43 de la Ley 1849 de 2017, el punto crucial está en la identificación de una problemática: cuando el legislador eliminó la fase de la fijación provisional de la pretensión, superpuso el momento del cierre de la investigación con la facultad impositiva extraordinaria de la Fiscalía, derogando dos momentos procesales de suma relevancia para generar la oportunidad para el ejercicio material y eficaz del derecho del afectado de solicitar control de legalidad. (...) La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha valorado y asumido como propia la postura que soporta la imposibilidad de llevar un análisis con base en el artículo 112 más allá del traslado del artículo 141, para lo cual citó la providencia del Tribunal señalada por presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia: "Lo contrario, conllevaría el análisis por parte del funcionario a quien le corresponde el conocimiento del incidente, de pretensiones relacionadas con la validez numeral 4º del art.112 y la valoración de los elementos de convicción numeral 1º pese a que dichos aspectos, superada la fase de investigación, se reitera, deben ser resueltos en la sentencia que ponga fin a la actuación". (...) El término del traslado del artículo 141 del Código de Extinción de Dominio se debe contabilizar de la siguiente manera: "Artículo 141. Traslado A Los Sujetos Procesales e Intervinientes. Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente: Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda, los sujetos e intervenientes podrán..." (...) El 8 de marzo de 2024 se profirió el auto que admitió la demanda, que fue notificado el 11 de marzo al correo pues, desde el mismo, le concedió poder a su apoderado el 6 de noviembre de ese año, de manera que no queda duda de que sí fue notificada sobre el auto admisorio de la demanda, actuación que se repitió el 23 de enero de 2025, cuando se le envió una nueva comunicación electrónica. (...) Para la fecha de radicación de la solicitud de control de legalidad 3 de marzo de 2025, los términos del traslado para la afectada, habían fenecido, pues transcurrió un lapso mayor a los 10 días hábiles consagrados para el ejercicio de oposición, el cual incluye el ejercicio de control de legalidad sobre las medidas cautelares. (...) La afectada deberá esperar la decisión que conforme a derecho se tome en el proceso principal, en tanto que, no siendo posible la apertura de eventos divergentes al propio juicio para cuestionar la situación de la relación patrimonial del afectado, que se ve limitada por las medidas cautelares, las mismas seguirán vigentes hasta tanto no se cuente con sentencia ejecutoriada que ponga fin al proceso judicial dentro del cual fueron ordenadas. (...) En consecuencia, se revocará el auto mediante el cual, se declaró la ilegalidad formal y material de la resolución de medidas cautelares proferida, el 6 de septiembre de 2023, por la Fiscalía 63 de Extinción de Dominio, con la cual decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro lo anterior por cuanto la caducidad de la solicitud de control de legalidad impedía su ejercicio, razón por la cual se imponía su rechazo de plano, el cual se dispondrá por la Sala.

MP: XIMENA VIDAL PERDOMO

FECHA: 07/07/2025

PROVIDENCIA: AUTO



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

Magistrada Ponente: Ximena Vidal Perdomo
Radicación: 540013120002202500034-01
Estatuto: Ley 1708 de 2014
Afectada: [REDACTED] y otros
Asunto: Apelación Auto Interlocutorio
Procedencia: Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta
Decisión: Revoca
Acta de aprobación: 032
Fecha: 7 de julio de 2025

1. ASUNTO

La Sala decide sobre el recurso de apelación interpuesto por la delegada del Ministerio de Justicia y del Derecho, contra el auto interlocutorio del 11 de abril de 2025, proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, mediante el cual, se declaró la ilegalidad formal y material de la resolución de medidas cautelares proferida, el 6 de septiembre de 2023, por la Fiscalía 63 de Extinción de Dominio, con la cual decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, entre otros, del 50% de la propiedad que la señora [REDACTED] ostenta sobre los inmuebles de matrículas inmobiliarias [REDACTED] y [REDACTED].

2. HECHOS

Luego de una compulsa de copias, la fiscalía ha llevado investigaciones por irregularidades en contratos adjudicados por la alcaldía municipal de San José de Cúcuta, a raíz de ello se inició, entre otros, el proceso penal de radicación [REDACTED], como consecuencia del contrato [REDACTED] de

[REDACTED], otorgado bajo el mandato del entonces alcalde, [REDACTED] [REDACTED], cuyo objeto fue “*contratar los servicios de un operador que garantice el programa de emprendimiento y generación de empleo con equidad de género en el municipio de Cúcuta a la [REDACTED] NIT. [REDACTED]’.*

3. BIEN OBJETO DE MEDIDAS CAUTELARES

En el presente asunto fueron afectados con medidas cautelares 124 bienes, dentro de los que se destacan los dos siguientes, por ser objeto del presente control de legalidad:

Nº	Matricula inmobiliaria	Especificación - escritura pública	Propietario
1	[REDACTED]	Lote rural, área: [REDACTED] hectáreas. Dirección: [REDACTED] Escritura [REDACTED] del [REDACTED]/05/2018 - Notaria [REDACTED] Chinacota - compraventa este y otro	[REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED]
2	[REDACTED]	Lote rural, área: [REDACTED] hectáreas. Dirección: [REDACTED] Escritura [REDACTED] del [REDACTED]/05/2018 - Notaria [REDACTED] de Chinacota - compraventa este y otro	[REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED]

4. ANTECEDENTES PROCESALES

El 6 de septiembre de 2023, la Fiscalía 63 Especializada de Extinción de Dominio, emitió resolución de medidas cautelares a través de la cual, impuso de manera provisional, la suspensión del poder dispositivo de dominio, embargo y secuestro, entre otros, sobre los referidos inmuebles, de propiedad de [REDACTED] y su esposo [REDACTED].

El 8 de marzo de 2024 se admitió la demanda instaurada por la referida Fiscalía¹, ese auto fue notificado el 11 de marzo de ese año a [REDACTED]², fecha en que se envió electrónicamente al correo [REDACTED]

El 12 de noviembre de 2024 se envió link del proceso al doctor [REDACTED] [REDACTED], como apoderado de otro afectado³. El 6 de noviembre anterior, [REDACTED] había concedido poder al profesional⁴, que, con correo del 7 de febrero de 2025, lo remitió al Juzgado⁵.

Entre tanto, el 23 de enero de este año, se le envió nuevamente el correo a la afectada, con el auto que admitió la demanda y la citación para notificación personal⁶ y, con correo del 3 de marzo de 2025, se allegó contestación a la demanda⁷, asimismo, se allegó solicitud de control de legalidad a la Resolución de Medidas Cautelares del 6 de septiembre de 2023.

5. PROVIDENCIA IMPUGNADA

Luego de resumir la situación fáctica y hacer un recuento procesal, así como de la petición de la afectada y de explicar la naturaleza del control de legalidad y la normativa que lo regula, declaró ilegalidad formal y material de la resolución de medidas cautelares, proferida el 6 de septiembre de 2023 por la Fiscalía 63 de Extinción de Dominio.

Consideró que la fiscalía hizo un estudio genérico para todas las medidas y no se estudió la proporcionalidad y razonabilidad en cada

¹ Archivo denominado "AutoAdmiteDemand.pdf"

² Archivo denominado "032NotificacionAutoAdmite", página 48.

³ Archivo denominado "178RemisionAutoOficioYLink [REDACTED].pdf"

⁴ Archivo denominado "453Correo [REDACTED].pdf"

⁵ Archivo denominado "454AnexoSolicitud [REDACTED].pdf"

⁶ Archivo denominado "429RemisionCitacionNotificacionPersona [REDACTED].pdf"

⁷ Archivo denominado "465CorreoContestacionDemand [REDACTED].pdf"

asunto, tampoco se motivó la decisión de imponerlas en el caso de [REDACTED]

[REDACTED] ni hizo explicación, siquiera sumaria sobre el nexo entre el 50% que ella tiene sobre las propiedades y alguna de las causales citadas para la extinción de dominio, por el contrario, solo fue nombrada en el apartado en que se identificaron los bienes.

6. DEL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada especial del Ministerio de Justicia y del Derecho pidió revocatoria de la decisión, luego de resumir la situación fáctica, los antecedentes procesales y la providencia cuestionada, argumentó que el funcionario de primera instancia no tuvo en cuenta elementos, como la Escritura Pública [REDACTED] del [REDACTED] de mayo de 2018, de la Notaría [REDACTED] de Chinacota, pues en ella no se especificó cuál era el porcentaje de la afectada sobre los bienes, a lo que se suma que, en su criterio, sí se acreditaron indicios para establecer el nexo causal extrañado por el juzgado. Recordó que, para el decreto de medidas cautelares, no es indispensable tener certeza sobre la ilicitud del bien.

Agregó que las medidas, que son temporales y preventivas, fueron necesarias para impedir enajenación ocultamiento o deterioro de los bienes, pues, de permanecer en poder de los titulares se pondría en peligro el fin del proceso, además, se evidenciaron transacciones atípicas y falta de trazabilidad en las operaciones, lo cual deriva en la proporcionalidad de las mismas, como explicó la fiscalía en el test de proporcionalidad.

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

Correspondería a la Sala determinar si el auto por medio del cual se declaró la ilegalidad de las medidas cautelares en primera instancia fue correctamente fundamentado, sin embargo, se observa la operatividad del fenómeno de la caducidad.

7.3. Cuestiones Preliminares

- 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 que 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 a 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*⁸.

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 derechos al debido proceso, defensa y contradicción, el cual debe ser desatado por el juez natural en primera instancia, que no es otro que el juez de extinción de dominio y, en sede de apelación, por su

⁸ Artículo 87 Ley 1708 de 2014, modificado por el 19 de Ley 1849 de 2017

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 *eiusdem*, 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.

- Caducidad del control de legalidad sobre las medidas cautelares

Si bien es cierto que la Ley de extinción de dominio en su rigurosidad textual no reglamenta variados aspectos procedimentales, el operador jurídico que maneja con propiedad la materia comprende que la existencia del “Código” de Extinción de Dominio en su ámbito práctico realmente alcanza a regular de una forma integral y sistemática la naturaleza sustantiva de la acción de extinción de dominio, otorgándole prevalencia a sus normas rectoras y los principios generales positivizados por el propio legislador⁹. Mientras que, para la regulación sobre medidas cautelares, el régimen probatorio, el trámite de la acción y el trámite del control de legalidad no tiene esa misma vocación de unidad orgánica, solamente se comprenden como normas especiales que contemplan situaciones específicas y particulares dentro de la

⁹ Código de Extinción de Dominio, artículo 27.

materia y que conforman un amplio marco regulatorio del procedimiento.

Potísima es la razón, tanto que reduciendo a sus límites una tendencia contraria, donde se defienda la negativa de seguir la norma de integración y se limitase a utilizar únicamente las normas del Código, llevaría a afirmar por igual que no es posible dar aplicación a las causales de impedimento o al procedimiento que para los eventos de colisión de competencias regulan la Ley 600 de 2000, riñendo ya dicha postura con principios de trascendencia constitucional y las garantías del debido proceso.

En modo alguno la existencia de las formas debidas se opone al debido proceso, por el contrario, son las normas que controlan que el procedimiento en sí atienda a los principios procesales y la primacía del derecho sustantivo.

Respecto de la caducidad para el ejercicio del control de legalidad, las salas de Casación Penal y de Casación Civil han valorado su necesidad y han afirmado que la fijación de un límite temporal dentro del procedimiento de extinción de dominio no comporta una vulneración de garantías¹⁰:

“(...) en efecto, si bien la Ley 1708 de 2014 no consagra un plazo para que los interesados ejerzan la prerrogativa prevista en el canon 113 ídem, ello tampoco autoriza a invocarla ab libitum, pues desnaturalizaría y tornaría arbitrario el ritual y la racionalidad de los juicios, como el de extinción de dominio, al punto que implicaría enarbolarla inesperadamente en la fase de juicio o en cualquier otro momento, resquebrajando la ley del proceso, pese a ser un tema a dilucidar en el respectivo fallo”.

“Desde esa óptica, el traslado previsto por el artículo 141 ibidem resulta pertinente como límite para implorar el control de legalidad a las medidas practicadas por la Fiscalía, pues allí,

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia STC6765 del 10 de junio de 2021. Radicación 11001020400020210018801. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

se estipuló un tiempo prudencial para desplegar el derecho de defensa y contradicción frente a la pretensión patrimonial de dicho ente”.

“Bajo ese horizonte, si en el escenario previsto en ese precepto se habilita la posibilidad para rogar la facultad indicada en el canon 113 ejúsdem, amén de concentrar el conjunto de defensas respecto de quien invoca la extinción de dominio, permite conservar la armonía, la coherencia y la lógica del procedimiento sin desdibujarlo”.

En igual sentido la honorable Sala de Casación Penal manifestó¹¹:

“Es por eso que la Sala acoge los juiciosos argumentos que llevaron al Tribunal a concluir que el plazo para el ejercicio del control de legalidad se extiende hasta la finalización del término previsto en el artículo 141 de la Ley 1708 de 2014, dentro del cual pueden presentar (...).”

“Es claro que, cumplida esa fase, inicia la del juicio propiamente dicho y a partir de ella ya no es viable pretender un control de legalidad sobre un asunto propio de la investigación”.

“Es claro, entonces que, si lo pretendido es que se ejerza un control sobre la resolución de la Fiscalía que dispuso las medidas cautelares, asunto propio de la fase inicial, indiscutiblemente debe tener un límite para el estudio por parte del juez competente (...).”

“En conclusión, no hay razones para sostener que la providencia de segunda instancia está incursa en un defecto sustantivo que la parte activa en este asunto demanda frente a la interpretación que el Tribunal dio al artículo 113 de la Ley 1708 de 2014, porque, como ya se vio, a la falta de un plazo para promover el control de legalidad, al acudir al término que establece el canon 141 ídem, se quiso, bajo un análisis adecuado, zanjar el vacío legal, hermenéutica que se ofrece razonable, pues, recordemos que la etapa de juzgamiento se activa con la presentación ante el juez competente el requerimiento de extinción de dominio o de declaratoria de improcedencia, escenario en el cual los afectados ejercen el derecho de contradicción, de ahí que impertinentes se tornan las peticiones que nada tienen que ver con la fase en la cual se halla la actuación”.

¹¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Penal. Sentencia del 25 de febrero de 2021. Radicado 114833. M. P. Gerson Chaverra Castro.

De manera que, por expresa remisión legal del artículo 26 -numeral 1.º- del estatuto extintivo¹², y por ser una norma que razonablemente se ajusta a la naturaleza patrimonial de la acción extintiva del dominio, se recurre al artículo 392 de la Ley 600 de 2000.

A ello se suma que el artículo 130 del Código de Extinción de Dominio, que demarca todo el procedimiento, se ubica como un parámetro que indica que toda excepción previa o incidente tiene una etapa preclusiva dentro del trámite de la acción.

La Corte Suprema de Justicia también hizo un análisis acerca de los problemas que surgirían a partir de un eventual ejercicio del control de legalidad durante la etapa de juzgamiento, aunque esta explicación se da bajo el trámite de la Ley 600 de 2000¹³:

“Permitir el ejercicio del control de legalidad después del cierre de la investigación, por lo tanto, cuando de acuerdo con el orden procesal el organismo con facultad de acusar se apresta a calificar el sumario traduciría una inconsistencia del sistema en atención a la incidencia que la decisión del control extra orgánico puede tener frente a la facultad de calificación que ejerce con carácter exclusivo la Fiscalía General de la Nación”.

“Esto supone evidentemente que tanto en la dirección del proceso como en la actuación de las partes se obra con arreglo a los principios de lealtad y buena fe. Ni el Fiscal deja para última hora la resolución de situación jurídica, sorprendiendo a las partes, ni las partes retardan deliberadamente el ejercicio de sus derechos y facultades, con el propósito de enervar la superación y el agotamiento de las etapas procesales. Ni habiendo pluralidad de sujetos, éstos proponen escalonadamente el control, para disfrazar así una actitud dilatoria. También, que el cierre de la investigación no sea

¹² “La acción de extinción de dominio se sujetará exclusivamente a la Constitución y a las disposiciones de la presente ley. En los eventos no previstos se atenderán las siguientes reglas de integración:

1. En fase inicial, el procedimiento, **control de legalidad**, régimen probatorio y facultades correccionales de los funcionarios judiciales, se atenderán las reglas previstas en el Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 600 de 2000...” (resalta la Sala)

¹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (19 de marzo de 2002) rad.19203. [M.P. Jorge Córdoba Poveda].

possible sin conocer los resultados de lo que está pendiente; y, finalmente, que cuando el ejercicio inoportuno, malicioso o abusivo de la facultad produce o puede producir retardos que son atribuibles a los procesados o a sus defensores, tal proceder genera consecuencias procesales desfavorables (rechazo de plano, denegatorias, juicio de temeridad) frente a expectativas de excarcelación y a la posibilidad misma del acceso al control. El orden lógico del proceso se diseña por el legislador, y se garantiza por el funcionario, sobre supuestos de esta naturaleza. Por eso las normas que lo regulan deben interpretarse y aplicarse con acuerdo a dicho entendimiento”.

A efectos del trámite de la acción de extinción de dominio, lo relativo al cierre de la investigación se da, por naturaleza propia, con el acto de parte mediante el cual se solicita al juez de extinción de dominio el inicio del juicio -requerimiento o demanda-, teniendo en cuenta que se divide en dos fases, preprocesal y de juicio¹⁴.

Pero para determinar que la oportunidad para formular la petición de control de legalidad va hasta el vencimiento del traslado del artículo 141, modificado por el artículo 43 de la Ley 1849 de 2017, el punto crucial está en la identificación de una problemática: cuando el legislador eliminó la fase de la fijación provisional de la pretensión, superpuso el momento del cierre de la investigación con la facultad impositiva extraordinaria de la Fiscalía, derogando dos momentos procesales de suma relevancia para generar la oportunidad para el ejercicio material y eficaz del derecho del afectado de solicitar control de legalidad.

En efecto, la comunicación de la resolución de fijación provisional de la pretensión¹⁵ estaba “orientada a garantizar la integración de la causa por pasiva y del legítimo contraditorio”, según estableció el propio legislador en los artículos 127 y 128 de la original Ley 1708 de 2014, permitiéndole al afectado el conocimiento de las pruebas recaudadas y las motivaciones de la resolución de medidas

¹⁴ Código de Extinción de Dominio, artículo 116.

¹⁵ Artículo 127 de la Ley 1708 de 2014, derogado por el artículo 58 de la Ley 1849 de 2017.

cautelares con seria anticipación. Pero como aquel intervalo procesal fue acortado por el legislador, para que la única etapa de contradicción lo fuera ante el juez de extinción de dominio, la notificación acerca de la apertura de la fase de juzgamiento se volvió el momento por excelencia dentro del trámite en que se invita a todas las partes a comparecer al proceso para el ejercicio de sus derechos¹⁶.

Aunque la regla traída por remisión desde el artículo 392 de la Ley 600 de 2000 hace referencia al control de legalidad sobre (i) la medida de aseguramiento, y (ii) las decisiones que afectan la relación jurídica respecto de los bienes, la forma de modulación simplemente atiende a que la naturaleza de la acción de extinción de dominio es disímil, es una acción real y sus efectos son netamente patrimoniales, por lo tanto, el juez de esta naturaleza se encontraría adelantando las conclusiones de una sentencia que se pronunciará de fondo sobre la misma relación patrimonial que se encuentra afectada por las medidas cautelares.

Así es que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia¹⁷, ha valorado y asumido como propia la postura que soporta la imposibilidad de llevar un análisis con base en el artículo 112 más allá del traslado del artículo 141, para lo cual citó la providencia del Tribunal señalada por presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia:

"Lo contrario, conllevaría el análisis por parte del funcionario a quien le corresponde el conocimiento del incidente, de pretensiones relacionadas con la validez -numeral 4º del art.112 ídem- y la valoración de los elementos de convicción -

¹⁶ Código de Extinción de Dominio, artículo 116.2.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (18 de enero de 2022) STP3707 Radicado 120899. M.P. Hugo Quintero Bernate].

numeral 1º ídem- pese a que dichos aspectos, superada la fase de investigación, se reitera, deben ser resueltos en la sentencia que ponga fin a la actuación”.

Bajo tal criterio, es intuitivo que las propias causales que demarcan el análisis de legalidad sobre las medidas cautelares representan una expresión de criterios por parte del juzgador, con todo y que su valoración se realiza con elementos sumarios para determinar la apariencia de buen derecho *-fummus bonis iuris-*, pero dicho estudio antes del inicio del juicio no compromete la decisión definitiva sobre la pretensión extintiva; sin embargo, en cuanto se desarrolla abiertamente una etapa de contradicción, ya necesariamente cualquier pronunciamiento del juzgador se realizará bajo su conocimiento de los argumentos de justificación de la procedencia de la acción y los argumentos de enervación del fondo del litigio, comprometiendo que no vaya a tener el mismo criterio o una posición contradictoria para dictar la sentencia definitiva.

Si se tomara, por ejemplo, la causal primera que expresa que se declarará la ilegalidad “*cuando no existan los elementos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio*”¹⁸, inevitablemente, las apreciaciones realizadas por el juzgador en sede meramente incidental podrían obstaculizar su criterio para pronunciarse sobre el fondo del asunto, porque para la decisión del control de legalidad, indiscutiblemente se deben conocer los elementos de prueba, así sean sumarios, que soportaron la medida cautelar, no bastando el simple conocimiento del contenido de la resolución para poder ejercer refutación de su contenido y del análisis expuesto por el ente persecutor¹⁹.

¹⁸ Destacados de la Sala.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 25 de mayo de 2023. Radicado 130426. M. P. Diego Eugenio Corredor Beltrán.

De tal modo que, si adicionalmente dicha valoración probatoria se realiza de manera paralela o posterior al desarrollo de la contradicción que se lleva a cabo durante el juicio de extinción de dominio, queda en entredicho cuál será a su vez la valoración que tendrá el juez natural, quien asume competencia para decidir mediante sentencia respecto de cualquier relación patrimonial entre los afectados y los bienes perseguidos por la acción de extinción de dominio.

Por lo que, sin importar que el ejercicio del trámite incidental del control de legalidad sobre las medidas cautelares sea una cuestión accesoria, que sobreviene o se forma durante el procesamiento de la pretensión, siempre su resolución, aunque independiente de la cuestión principal, versa sobre la misma relación patrimonial que debería ser decidida en la sentencia definitiva una vez convocado el juicio de extinción de dominio.

Es definitivo, la voluntad del poder legislativo cuando “codificó” la Ley 1708 de 2014 fue agotar la materia propiamente sustantiva de la acción de extinción de dominio, que quedó sujeta “exclusivamente a la Constitución y a las disposiciones de la presente ley”²⁰, no existiendo otras normas que se ocupen de la naturaleza de la materia o de las causales de esta acción²¹. Mientras que es el mismo artículo 26 de la codificación, estando entre los principios generales del procedimiento, el que visualiza que “los eventos no previstos” atenderán a la remisión preceptiva, que permite el complemento del ordenamiento jurídico incluso en materia taxativa y exceptiva, puesto que funciona como una forma de integración sistemática y no analógica del ordenamiento que “en lo que

²⁰ Primer apartado del artículo 26 del Código de Extinción de Dominio.

²¹ Corte Constitucional, Sala Plena. (14 de agosto de 1996) Sentencia C-362 exp. D-1176. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

concierne a disposiciones estrictas, su aplicación funciona como complemento, nunca por insuficiencia”²².

7.6. Caso en concreto

Hasta este momento la Sala tiene un criterio según el cual la fecha límite para proponer dicho control es hasta el mencionado traslado; sin embargo, aún no se ha determinado con claridad, cómo debería contarse el término de este.

Al respecto, se memora que el legislador estableció que el término del traslado del artículo 141 del Código de Extinción de Dominio se debe contabilizar de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 141. TRASLADO A LOS SUJETOS PROCESALES E INTERVINIENTES. <Artículo modificado por el artículo [43](#) de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda, los sujetos e intervenientes podrán...”

Además, esta Sala también recordó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Código de Extinción de Dominio²³, “los términos dentro del proceso de extinción de dominio son perentorios y por ende de cumplimiento irrestricto, más aún porque su vencimiento implica el fenecimiento de la oportunidad procesal y, extenderlos no solo viola la norma, sino que causa un desmedro o desbalance a las garantías de los demás intervenientes”²⁴, cumplimiento irrestricto que implica que, de ninguna manera, el funcionario o los integrantes del despacho ni las partes o intervenientes pueden disponer de ellos

²² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (05 de octubre de 2020) Sentencia SC3727 rad.11001310304120130011101. [M.P. Luis Armando Tolosa Villabona].

²³ “ARTÍCULO 20. Celeridad y eficiencia. Toda actuación se surtirá pronta y cumplidamente sin dilaciones injustificadas. Los términos procesales son perentorios y de estricto cumplimiento. Para ello, los fiscales, jueces y magistrados que conocen de los procesos de extinción de dominio se dedicarán en forma exclusiva a ellos y no conocerán de otro tipo de asuntos”.

²⁴ Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Especializada en Extinción de Dominio, providencia del 7 de noviembre de 2024. M. P. Rafael María Delgado. Rad: 05000312000220210005.

a su arbitrio, por ejemplo, con elección de cuando notificar o ser notificados, en su orden, porque ello conllevaría un desconocimiento de los principios de celeridad y eficiencia, orientadores en la administración de justicia.

Refulge claro que el traslado del artículo 141 mencionado es individual, pues esa interpretación se desprende de la voluntad del legislador, que no indicó que fuera común, como si lo hizo en los cánones 77, 113, 136 y 144 de la Ley 1708 de 2014.²⁵

De lo anterior puede concluirse que, en materia de términos procesales, lo que manda la Ley no puede ser dispuesto ni modificado a través de autos de trámite o constancias secretariales ni por el juez ni por el secretario, y que las normas legales citadas no dejan vacío ni duda a cerca de que la forma correcta de contar el traslado del artículo 141 tantas veces mencionado, es a partir de la fecha del auto admsitorio de la demanda y, acompañando lo anterior, con lo ya establecido por esta Sala, dicho lapso se cuenta de manera individual para cada sujeto procesal.

Es más, si, contraviniendo la Ley el juez o el secretario descorrieran, de manera errada un término, esto no puede ser vinculante ni para las partes ni para el Tribunal, mucho menos para el proceso, ni la parte que se beneficiare de semejante disparate puede alegar ese error en favor suyo, so pena de incurrir en una conducta desleal digna de una compulsa de copias para las investigaciones pertinentes, lo mismo que para el funcionario judicial que así proceda, como si a través de un auto se pudieran revivir términos procesales, como ya ocurrió en un caso objeto de estudio por la

²⁵ Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Especializada en Extinción de Dominio, radicado 05000-31-20-002-2019-00026, del 12 de septiembre de 2024, magistrado ponente, Rafael María Delgado.

Sala²⁶, en el que se dispuso la notificación del auto admisorio varios meses después, conductas que no puede avalar esta Corporación.

Sobre esto la Corte Constitucional ha dicho que: “*tanto las partes procesales como las autoridades judiciales están obligadas a cumplir en forma exacta y diligente los plazos que la ley consagra para la ejecución de las distintas actuaciones y diligencias en las diversas fases del proceso. Así pues, las partes tienen la carga de presentar la demanda, pedir pruebas, controvertir las allegadas al proceso, interponer y sustentar los recursos y, en fin, participar de cualquier otra forma en el proceso dentro de las etapas y términos establecidos en la ley, así como el juez y auxiliares de justicia tienen el deber correlativo de velar por el acatamiento de los términos procesales*²⁷. ”

Revisado el diligenciamiento, se observa que el 8 de marzo de 2024 se profirió el auto que admitió la demanda, que fue notificado el 11 de marzo al correo [REDACTED], perteneciente a [REDACTED] [REDACTED]²⁸, pues, desde el mismo, le concedió poder a su apoderado el 6 de noviembre de ese año, de manera que no queda duda de que sí fue notificada sobre el auto admisorio de la demanda, actuación que se repitió el 23 de enero de 2025, cuando se le envió una nueva comunicación electrónica.

De manera que, para la fecha de radicación de la solicitud de control de legalidad 3 de marzo de 2025, los términos del traslado para la afectada, habían fenecido, pues transcurrió un lapso mayor a los 10 días hábiles consagrados para el ejercicio de oposición, el cual incluye el ejercicio de control de legalidad sobre las medidas cautelares.

²⁶ 050003120001202400047-01

²⁷ Corte Constitucional C-012 de 2002, magistrado ponente, Jaime Araújo Rentería.

²⁸ Archivo denominado “032NotificacionAutoAdmite”, página 48.

No cabe duda, que junto con el cambio legislativo, la jurisprudencia aplicadamente se sirvió de realizar una analogía funcional que garantizara la efectividad de los derechos de defensa y contradicción, sin romper las reglas básicas del procedimiento, así, según repite la normatividad tanto en el apartado final del numeral 2 del artículo 116 y en el último inciso del artículo 132 del Código de Extinción de Dominio, se eliminó el ejercicio de contradicción previo a la definición de la pretensión extintiva para concentrar todo ese ejercicio ante el juez de extinción de dominio y, para tal efecto, el término del traslado del artículo 141 se elevó de 5 a 10 días.

De ese mismo modo, se determina que entonces el vencimiento de dicho traslado es así mismo el momento procesal máximo con el que cuentan los afectados para debatir los actos ejecutados por la Fiscalía en la fase preprocesal, siguiendo con la vasta jurisprudencia que indica que²⁹:

“(...) una solicitud encaminada hacia la ejecución de la citada actividad [control de legalidad] no puede resolverse en cualquier etapa del diligenciamiento, en virtud de la preclusividad de las etapas procesales, concibiéndose pertinente, entonces, que la delimitación para dicha ejecución se fije hasta la finalización del término previsto en el artículo 141 del citado dispositivo legal, ya que, cumplida esta fase, inicia la del juicio propiamente dicho y a partir de ella ya no es viable pretender un control de legalidad sobre un asunto propio de la investigación”.

Por lo tanto, la afectada deberá esperar la decisión que conforme a derecho se tome en el proceso principal, en tanto que, no siendo posible la apertura de eventos divergentes al propio juicio para cuestionar la situación de la relación patrimonial del afectado, que se ve limitada por las medidas cautelares, las mismas seguirán vigentes hasta tanto no se cuente con sentencia ejecutoriada que ponga fin al proceso judicial dentro del cual fueron ordenadas.

²⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (19 de julio de 2022) Sentencia STP14932 radicado nro.120899. [M.P. Hugo Quintero Bernate].

En consecuencia, se revocará el auto interlocutorio proferido el 11 de abril de 2025, por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, mediante el cual, se declaró la ilegalidad formal y material de la resolución de medidas cautelares proferida, el 6 de septiembre de 2023, por la Fiscalía 63 de Extinción de Dominio, con la cual decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, entre otros, del 50% de la propiedad que la señora [REDACTED] ostenta sobre los inmuebles de matrículas inmobiliarias [REDACTED] y [REDACTED]; lo anterior por cuanto la caducidad de la solicitud de control de legalidad impedía su ejercicio, razón por la cual se imponía su rechazo de plano, el cual se dispondrá por la Sala.

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 proferido el 11 de abril de 2025 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, mediante el cual se declaró la ilegalidad formal y material de la afectación patrimonial por la imposición de las medidas cautelares con fines de extinción de dominio.

SEGUNDO: En su lugar, se RECHAZA DE PLANO la solicitud de control de legalidad incoada por el apoderado de [REDACTED] [REDACTED], por la operatividad del fenómeno de la caducidad.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a los interesados, así como al Juzgado de primera instancia.

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

QUINTO: INFORMAR que contra esta decisión no procede recurso alguno, de conformidad con el inciso segundo del artículo 61 del Código de Extinción de Dominio.

Notifíquese y cúmplase,

XIMENA DE LAS VIOLETAS VIDAL PERDOMO
Magistrada

RAFAEL MARÍA DELGADO ORTIZ
Magistrado

Salvamento de voto
JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ
Magistrado

Firmado Por:

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

Rafael Maria Delgado Ortiz
Magistrado
Sala 002 Penal Extinción De Dominio

Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Jaime Jaramillo Rodriguez

Magistrado

Sala 003 Penal Extinción De Dominio

Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Firma Con Salvamento 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:

f203b299505071908982cf18415bf0cd29ccbbbfceb3d96298fb1
a027a773b9

Documento generado en 07/07/2025 10:56:01 AM

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

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