

TEMA: CONTROL DE LEGALIDAD - El asunto extintivo del que se pregona el control ya se encuentra en fase de juicio, habiéndose integrado el contradictorio desde el momento en que la abogada, luego del auto admisorio de la demanda, allegó memorial en el que como asunto anotó: “Solicitudes Art.141, Ley 1708 de 2014 modificado por el art. 43 de la Ley 1849 de 2017.”, es decir ya está el proceso en control del juez natural, quien está velando o garantizando los derechos fundamentales al interior del trámite procesal. /

HECHOS: Se estableció la existencia de una organización, denominada “ROBLEDO”; hoy denominadas “Grupos de Delincuencia Organizada” (GDO); el GDO Robledo, pasó a ser parte importante de la denominada “Oficina de Envigado”. Desde allí siguieron controlando las zonas que les habían sido designadas desde su pertenencia a las autodefensas y se fueron expandiendo rápidamente; debido al trabajo conjunto de la fuerza pública se han originado diferentes operaciones que permitieron la captura del Cabecilla principal y fundador del grupo “ROBLEDO” se logró establecer que ese grupo, sus cabecillas e integrantes en su mayoría no figuran con propiedad a su nombre, pero se identificaron bienes en cabeza de su núcleo familiar y terceros, los cuales hasta ese momento procesal, no cuentan con capacidad económica para su adquisición. Igualmente se estableció que estas organizaciones controlan muchos productos de la canasta familiar, entre otros, el negocio lícito del gas propano. La Fiscalía 65 Especializada EEDD decretó medidas cautelares sobre 39 bienes, dentro de los que se encuentra el establecimiento de comercio, respecto del cual decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, negocios de sociedades y establecimientos de comercio. El Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, decidió declarar legal la medida cautelar impuesta; discrepando de los argumentos propuestos por la solicitante; negó dar trámite al control de legalidad. El problema jurídico para resolver es, si el control de legalidad sobre las medidas cautelares decretadas por la fiscalía puede darse en cualquier momento del trámite extintivo o si, por el contrario, fenece tal oportunidad en algún momento del trámite.

TESIS: el proceso de Extinción de Dominio es de índole patrimonial, lo ejerce el Estado en su favor y en procura de desarraigar la adquisición de bienes de origen ilícito a la par que afianza en la lucha contra la corrupción y enfrenta el delito, principalmente el que pervive en estructuras organizadas. (...) La Ley 1708 de 2014 define el marco normativo actual donde se estructura 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. (...) 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. (...) En el proceso extintivo esas medidas cautelares están previstas en el artículo 87 del C.E.D. que establece que corresponde ordenarlas al fiscal durante la fase inicial o al momento de la presentación de la demanda, con el fin de evitar que los bienes puedan ser ocultados, negociados, grabados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción, o con el propósito de cesar su destinación ilícita. (...) Esa actuación de decretar medidas cautelares en la fase inicial es excepcional, pues lo ordinario es que se haga con la presentación de la demanda. (...) cuando la fiscalía opta por hacer uso de esa facultad excepcional y con ello decretar medidas en la fase inicial, así procede porque considera que existe la necesidad y urgencia de proteger los bienes afectados de una eventual actuación irregular de su titular, debiendo motivar en tal sentido esa decisión y explicar i) cuáles son los elementos de juicio que vinculan ese bien con alguna causal extintiva, ii) la urgencia y necesidad de anticiparse en el decreto de una medida y, iii) cuál es la medida que resulta proporcional y suficiente para esa protección. (...) Esa decisión anticipada y excepcional conlleva a que la fiscalía acelere su actuar, porque claramente el legislador estableció que a partir de ese

momento cuenta con seis meses, como término máximo, para presentar la demanda idónea ante el juez de extinción de dominio al punto que se sanciona la mora con la posibilidad de levantar las medidas. (...) “ARTÍCULO 111. Las medidas cautelares proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no serán susceptibles de los recursos de reposición ni apelación. Sin embargo, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, estas decisiones podrán ser sometidas a un control de legalidad posterior ante los jueces de extinción de dominio competentes. (...) ese control, sin duda alguna, debe ejercerse hasta antes del fenecimiento del término con que cuenta el afectado para pronunciarse sobre la demanda que le fuera notificada, lo cual ocurre, con el traslado del artículo 141 de la Ley 1708 de 2014. (...) Se entiende, entonces, que finalizado ese traslado el afectado ha podido ejercer la oposición, ha tenido la posibilidad, no solo de resistir la demanda extintiva, sino de allegar y solicitar pruebas y, por ende, es ese el momento procesal en el que se finiquita la posibilidad de proponer el control inherente a las medidas decretadas en la fase inicial. (...) Y es que ciertamente el legislador no se ocupó específicamente de consagrar el límite temporal del control de legalidad, es decir no dijo hasta cuándo era que podía incoar, no obstante, de la hermenéutica normativa, se desprende su intención de que se haga hasta que el juez tenga una activa intervención en el proceso y, más importante, hasta el momento en que el afectado, luego de conocer la integralidad de la demanda y sus pruebas, pueda pronunciarse en relación a ella y oponerse, no solo a las pretensiones, sino también a las medidas decretadas. (...) consideramos que permitir que se presenten controles de legalidad cuando ya se dio el decreto probatorio desnaturaliza la intención de esa figura y de paso pervierte la estructura del proceso, pues, como viene ocurriendo en la práctica judicial, además del proceso extintivo, pueden existir pluralidad de controles presentados y decididos como si fueran una cuerda suelta en el proceso, cuando lo cierto es que son parte íntegra de este y por ende todas las decisiones adoptadas al interior del trámite extintivo, bien en fase inicial o judicial, deben darse, bajo una sana hermenéutica, en un solo trámite. (...) En consecuencia, el traslado del artículo 141 es individual, no común, y opera independiente para cada afectado, debiendo contabilizarse desde el momento en que debidamente notificado de la demanda. (...) Se advierte que el asunto extintivo del que se pregona el control ya se encuentra en fase de juicio, habiéndose integrado el contradictorio desde el momento en que la abogada, luego del auto admisorio de la demanda proferido el 11 de julio de 2022, allegó memorial en el que como asunto anotó: “Solicitudes Art.141, Ley 1708 de 2014 modificado por el art. 43 de la Ley 1849 de 2017.”, es decir ya está el proceso en control del juez natural, quien está velando o garantizando los derechos fundamentales al interior del trámite procesal. (...) Así las cosas, habiéndose entonces presentado en este caso el control de legalidad 23 de julio de 2024, cuando ya había vencido para la S.A.S. E.S.P. el traslado del artículo 141 C.E.D., consideramos que es extemporáneo, por lo que ya se analizó y, por ende, en nuestro criterio, lo que procedía era rechazarlo de plano, como en efecto lo hizo la primera instancia.

MP: RAFAEL MARÍA DELGADO ORTIZ

FECHA: 03/06/2025

PROVIDENCIA: AUTO



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

Proceso	Control de legalidad- Ley 1708 de 2014
Radicado	05000312000220240006101
Demandante	Fiscalía 65 Especializada ED
Demandado	[REDACTED] [REDACTED]
Providencia	Auto No.026 aprobado por acta No.032
Tema	Apelación de auto que rechaza control de legalidad.
Decisión	Confirma
Sustanciador	Rafael María Delgado Ortiz
Lugar y fecha	Medellín, 3 de junio de 2025

ASUNTO POR TRATAR

Se pronuncia la Sala frente al recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la [REDACTED] S.A.S., afectada, en contra del auto No.005 del diecisiete (17) de febrero de dos mil veinticinco (2025), en el que el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, decidió desechar de plano el control

de legalidad sobre la medida de secuestro decretada mediante Resolución del 30 de agosto de 2021 por la Fiscalía 65 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, en relación con la sociedad mencionada.

ANTECEDENTES FÁCTICOS

Los hechos génesis de la presente acción, según lo relató la Fiscalía 65 Especializada de Extinción de Dominio en la demanda presentada, fueron:

“El presente trámite de Extinción del Derecho de Dominio se origina por la compulsa de copias ordenada por la Fiscalía 27 Especializada de BACRIM, que da cuenta de la captura de [REDACTED] conocido con el Alias de “[REDACTED] [REDACTED]”.

A partir de los actos de investigación adelantados en los procesos penales, por la Fiscalía 71DECOC Medellín, se ha logrado establecer la existencia de una organización, denominada “ROBLEDO”, la cual en un principio fue conformada por desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Bloque Cacique Nutibara y desde entonces, fue catalogada por las autoridades como “Organización Delincuencial Integrada al Narcotráfico” (ODIN), hoy denominadas “Grupos de Delincuencia Organizada” (GDO), previo análisis de su estructura, capacidad, zonas de injerencia y comisión de delitos.

Los orígenes del GDO Robledo se remontan a la década de 1990, para aquella época existía un “combo” de jóvenes provenientes del barrio El [REDACTED] (comuna 13), dirigidos por [REDACTED] alias “[REDACTED] [REDACTED]”, quien en su estructura delincuencial, contaba con un ala sicarial al servicio de las milicias urbanas de la ciudad de Medellín y algunos miembros del Cartel de Medellín.

En el año 2000, tras la llegada de las Autodefensas Unidas de Colombia a la ciudad de Medellín, el grupo delincuencial liderado por [REDACTED] [REDACTED], se incorporó al Bloque Cacique Nutibara, quedando bajo órdenes de [REDACTED] alias “[REDACTED]”, cuyas acciones consistieron en coordinar el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura criminal en las comunas 7 y 13, esto conllevó a conflicto con algunas milicias

urbanas, donde establecieron el dominio de las diferentes fuentes de ingresos.

Tras la desmovilización de los grupos paramilitares durante los años 2003-2005, el GDO Robledo, actuando ahora bajo el título de “Los [REDACTED]ros”, pasó a ser parte importante de la denominada “Oficina de Envigado”. Desde allí siguieron controlando las zonas que les habían sido designadas desde su pertenencia a las autodefensas y se fueron expandiendo rápidamente, llegando a consolidar su territorio en las comunas de Robledo (7), Laureles (11), La América (12), San Javier (13), y el corregimiento de San Cristóbal (60).

Con el paso del tiempo y debido al trabajo conjunto de la fuerza pública se han originado diferentes operaciones de impacto que permitieron la captura de [REDACTED], alias “[REDACTED] [REDACTED]” (19/03/2013) como Cabecilla principal y fundador del grupo delincuencial “ROBLEDO”, y seguidamente los cabecillas que lo iban reemplazando como es el caso de [REDACTED] (22/04/2018), Julián Alberto Jiménez, alias “Machete” (19/01/2019) [REDACTED], alias “Lunar” (10/02/2019) y John Fredy Pabón González, alias “Toño” (23/07/2020), quienes actualmente se encuentran purgando penas en diferentes centros carcelarios, por los delitos de concierto para delinquir, tráfico de estupefacientes, armas y falsedad documental, entre otros, por ser cabecillas e integrantes de esta organización delincuencial y por último [REDACTED] alias “Mancho”, señalado de ser el financiero y de ser el enlace como las empresas comercializadoras de gas, que permitieron que el gas propano fue monopolizado en el Coregimiento de San Cristobal.

De acuerdo a los actos de investigación adelantados dentro del trámite de Extinción de Dominio, se logró establecer que ese grupo delincuencial GDO ROBLEDO, sus cabecillas e integrantes en su mayoría no figuran con propiedad a su nombre, pero se logró la identificación de bienes en cabeza de su núcleo familiar y terceros, los cuales hasta ese momento procesal no cuentan con capacidad económica para su adquisición.

Igualmente se logró establecer que estas organizaciones controlan muchos productos de la canasta familiar, entre otros, el negocio lícito del gas propano, para ello con la anuencia de las empresas legalmente constituidas, al parecer permitieron la competencia desleal, el acaparamiento, especulación en los precios y monopolio del producto.” (SIC)

INFORMACION DE BIENES VINCULADOS

Son 39 bienes los que se involucran en la acción extintiva que concita la atención de la Sala, no obstante, la apelación se presentó en relación con el control de legalidad que se deprecó sobre el siguiente bien:

TIPO DE BIEN	
NOMBRE DEL ESTABLECIMIENTO	
MATRICULA	
PROPIETARIO	
ACTIVIDAD ECONÓMICA	
ACTIVOS	
UBICACIÓN	
MEDIDAS IMPUESTAS	
MATERIALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS	

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante Resolución del treinta (30) de agosto de dos mil veintiuno (2021) la Fiscalía 65 Especializada EEDD decretó medidas cautelares sobre 39 bienes, dentro de los que se encuentra el establecimiento de comercio XXXXXXXXXX DISTRIBUIDORA DE GAS Y ENERGÍA S.A.S. respecto del cual decretó la suspensión del poder dispositivo, embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, negocios de sociedades y establecimientos de comercio.

La demanda de extinción de dominio fue presentada seis (6) de mayo de dos mil veintidós (2022) y le correspondió por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, asignándosele el radicado 050003120001-2022-00031 habiendo sido inadmitida el treinta (30) de junio siguiente, subsanándose por la fiscalía el ocho (8) de julio de dos mil veintidós (2022) y admitiéndose por parte del Juzgado tres días después.

No obstante, desde el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), la apoderada de la [REDACTED] [REDACTED] S.A.S., propietaria del establecimiento afectado y que tiene idéntico nombre, presentó ante la fiscalía memorial de control de legalidad que se radicó y le correspondió conocer al Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, quien en auto del dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022) decidió declarar legal la medida cautelar impuesta, decisión que fue apelada y posteriormente confirmada por la Sala Especializada en Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá, en proveído del veinticinco (25) de noviembre de esa anualidad.

Posteriormente, el veintitrés (23) de julio de dos mil veinticuatro (2024) presentó la misma apoderada judicial, un nuevo control de legalidad respecto de idéntico bien y en relación con la misma resolución de medidas cautelares, siendo este rechazado de plano por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en

Extinción de Dominio advirtiéndolo la imposibilidad de resolver lo propuesto por haber fenecido la oportunidad, decisión que cobró ejecutoria ante la no interposición de recursos por la interesada.

El treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) presentó la apoderada de la

[REDACTED]
S.A.S. otro control de legalidad que correspondió a la misma agencia judicial, quien en auto del diecisiete (17) de febrero de dos mil veinticinco (2025) lo rechazó de plano.

La abogada solicitante apeló la decisión, el recurso fue concedido por auto del diecinueve (19) de marzo de dos mil veinticinco (2025) y se dispuso la remisión de la actuación a esta Corporación el veinticinco (25) de ese mismo mes y año, correspondiendo por reparto al despacho del Magistrado Ponente.

DE LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD

La apoderada judicial de la sociedad afectada solicitó ante la Fiscalía 65 de Extinción de Dominio el control de legalidad de las medidas cautelares, el pasado 31 de octubre del 2024, mediante escrito en el que narró la viabilidad legal de decretar el levantamiento de la cautela con fundamento en su caducidad de conformidad al contenido del artículo 89 del C.E.D.

Señaló que las medidas cautelares se decretaron en agosto 30 de 2021, la demanda se presentó el 18 de marzo de 2022, pero se inadmitió y se subsanó el 2 de julio de esa anualidad, lo que permite evidenciar que los seis meses que exige el artículo 89 del CED fueron superados por la fiscalía y por ende deben levantarse las medidas dispuestas.

Señaló que si bien anteriormente se consideraba que cuando se superaba el término de vigencia de las medidas cautelares consagrado en el artículo 89 CED, pero luego de este la demanda era presentada, desaparecía el supuesto de hecho que permitía acudir al control de legalidad, es decir, la presentación extemporánea subsanaba la vulneración del término legalmente impuesto, se trata de una postura de la Sala Especializada de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá ya revaluada, estableciéndose por ese órgano de cierre, que pensar de esa manera vulneraba el principio de legalidad y acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, solicita el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por la fiscalía sobre el establecimiento de comercio DISTRIBUIDORA DE GAS Y ENERGÍA S.A.S.

DE LA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El juez de primera instancia discrepando de los argumentos propuestos por la solicitante

negó dar trámite al control de legalidad indicando que la racional postura jurisprudencial que abanderara ese despacho judicial es que el control de legalidad se puede interponer desde el mismo momento en que este se conoce (la emisión de la resolución de medidas) hasta antes del vencimiento del traslado del artículo 141 del CED.

Precisó que la norma no puede darse a interpretaciones indebidas cuando es claro que el legislador previó el control de legalidad de las medidas, solo ante la facultad excepcional del fiscal de decretarlas antes de la presentación de la demanda, así lo establece el artículo 87 del CED, es decir en la fase pre procesal.

Adujo que la Ley 1708 de 2014 remite expresamente en actos pre procesales a aplicación de la Ley 600 de 2000, última que en su artículo 397 establece que la ventana procesal para solicitar el control de legalidad se cierra con la presentación de la pretensión ante el juez, donde culmina claramente la fase inicial a cargo de la fiscalía general de la Nación e inicia el proceso que ya tiene como director al juez natural.

No obstante lo anterior, adujo que, atendiendo la línea jurisprudencial trazada por la Corte Suprema de Justicia en donde expone que la oportunidad para proponer el control de legalidad se extiende hasta que se dé el traslado del artículo 141 del CED que es el espacio procesal para que el afectado realmente ejerza esa oposición en torno a todo el procedimiento, incluso, en relación con las

medidas; es ese el criterio que adopta en esta oportunidad, porque resulta ser más garantista para el solicitante.

Si lo anterior es así, entonces, en este caso, tampoco hay lugar a estudiar el control de legalidad propuesto por la solicitante, esa posibilidad precluyó, porque en el presente caso el proceso extintivo ya cursa en el juzgado homólogo primero bajo el consecutivo 0500031200012022-0003, que asumió el conocimiento y ya se describió el traslado del canon 141 CED, ejerciéndose la contradicción de la demanda incluyendo lo atinente a las medidas.

En consecuencia, decidió desechar de plano la solicitud propuesta.

DEL RECURSO DE APELACIÓN

La abogada del afectado apeló la decisión de primera instancia y sobre la causal de caducidad de la acción de acuerdo con el artículo 89 del C.E.D. y, luego de hacer un recuento de todo lo sucedido dentro de la causa extintiva, censuró que el juez creara un término legal que no estable la ley y con ella considerara que es solo hasta que se dé el traslado del artículo 141 del CDE se pueda presentar el control de legalidad.

Indicó que en ninguna parte del CED se establece cuándo fenece la oportunidad para presentar el referido control sobre las medidas cautelares,

pues en los artículos 111 a 114 de la Ley 1708 de 2014 que es donde se establece el marco jurídico de esa figura, ninguno de los preceptos hace relación a un límite temporal para promover dicho control, lo que se compagina con que, incluso, en la etapa de juzgamiento puedan imponerse las medidas cautelares.

Precisa que aplicar una línea jurisprudencial por encima de los claros preceptos normativos, conlleva una grave vulneración a los derechos de los afectados en el proceso de extinción y va en contravía de una interpretación teleológica y sistemática de la norma, limitando la utilización del control de legalidad, que es el único medio establecido para cuestionar las medidas cautelares decretadas por la fiscalía, cuando otros remedios procesales, como los incidentes y nulidades no son idóneos y los expone a decisiones judiciales tardías e inefectivas.

Analiza que rechazar de plano un control de legalidad y no revisar su contenido genera que se obvie el hecho de que dentro del proceso pueden acaecer circunstancias sobrevinientes que tornen en ilegal una medida, que en etapa de investigación pudo ser acertada o que simplemente, no se consideraba explícitamente atentatoria (como en el caso que nos ocupa) y genera que, según la interpretación del A quo, el afectado tenga que soportarla hasta la finalización del proceso, pues, de acoger el criterio que ahora se trae el juez de conocimiento, sería aplazar una determinación en tal sentido, hasta la sentencia de instancia.

Precisó que el juez que conoce el control de legalidad debe ser distinto al juez del proceso, teniendo este primero una calidad de juez de garantías y por ende su potestad no puede suspenderse y trasladársela al juez de conocimiento hasta finalizar la actuación general.

Señaló que en este caso es claro que la demanda fue presentada por fuera del término perentorio que establece el artículo 89 del CED y, por regla jurisprudencial, la presentación de la demanda no interrumpe ese término y por ende hace desaparecer el supuesto que trae la norma, situación que hace que, en este caso, deban levantarse las medidas cautelares decretadas en fase inicial, pero ahora, por el vencimiento de estas, ocurrido desde antes de presentarse extemporáneamente la demanda extintiva.

Indicó que la Sala Penal Especializada en Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá sentó postura respecto a la ocurrencia del término perentorio del artículo 89 del CED y, con fundamento en ello es que solicita el levantamiento de las medidas decretadas en el establecimiento de comercio [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED].

CONSIDERACIONES

Es competente esta Sala de Decisión para pronunciarse en segunda instancia sobre la decisión emitida por el Juez Segundo Penal del Circuito

Especializado de Extinción de Dominio de Antioquia, 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 la apoderada de la [REDACTED] S.A.S. E.S.P., afectada dentro del presente proceso, frente al auto que decidió no resolver el control de legalidad de las medidas cautelares decretadas por la fiscalía sobre el establecimiento de comercio propiedad de la sociedad.

En este asunto, de cara a la limitación temática que nos fue impuesta por los argumentos de la apelación, el único problema jurídico que debemos resolver es si el control de legalidad sobre las medidas cautelares decretadas por la fiscalía puede darse en cualquier momento del trámite extintivo (fase inicial y fase de juicio) o si, por el contrario, fenece tal oportunidad en algún momento del trámite.

Para empezar, indiquemos como en otras oportunidades que el proceso de Extinción de Dominio es de índole patrimonial, lo ejerce el Estado en su favor y en procura de desarraigar la adquisición de bienes de origen ilícito a la par que afianza en la lucha contra la corrupción y enfrenta el delito, principalmente el que pervive en estructuras organizadas.

Esta acción traduce una restricción del derecho a la propiedad como consecuencia de su origen o vínculo con actividades delictivas que atentan contra el tesoro público y la moral social, porque pese a reconocerse que es un derecho constitucional el que se afecta con la acción extintiva, lo cierto es que no se trata de una garantía absoluta, sino condicionada al correcto ejercicio del derecho de manera que no interfiera con el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada que, en el marco del Estado Social de Derecho, le fue fijada.

La Ley 1708 de 2014 define el marco normativo actual donde se estructura 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.

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.

Ese conjunto de normas que regulan el proceso extintivo divide el trámite en dos fases, la inicial o investigativa que está a cargo exclusivo de la Fiscalía General de la Nación donde el legislador le otorgó facultades amplísimas, no solo para la investigación, sino para la afectación de derechos fundamentales, como es el decreto de medidas cautelares en esa fase.

Las medidas cautelares son decisiones provisionales que buscan proteger los bienes, hasta que se resuelve el asunto por el juez natural, no tienen alcance sancionatorio, porque su razón de ser es garantizar un derecho actual o futuro que no ha sido definido.

En el proceso extintivo esas medidas cautelares están previstas en el artículo 87 del C.E.D. que establece que corresponde ordenarlas al fiscal durante la fase inicial o al momento de la presentación de la demanda, con el fin de evitar que los bienes puedan ser ocultados, negociados, grabados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción, o con el propósito de cesar su destinación ilícita.

Dentro de ellas se destacan las previstas en el artículo 88 de la aludida norma que comprenden la suspensión del poder dispositivo, el embargo, el secuestro, y la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

Esa actuación de decretar medidas cautelares en la fase inicial es excepcional, pues lo ordinario es que se haga con la presentación de la demanda.

No obstante, esa facultad excepcional antes de iniciar el juicio extintivo que está dada para decretar las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, el embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimiento

de comercio o unidades de explotación económica, no es ilimitada ni está desprovista de condicionamientos, pues la resolución de decreto de medidas cautelares que emite la fiscalía, debe estar debidamente sustentada bajo un estricto análisis legal y particular atendiendo a criterios de necesidad, urgencia y proporcionalidad, acuñado de la respectiva evidencia.

Ahora, cuando la fiscalía opta por hacer uso de esa facultad excepcional y con ello decretar medidas en la fase inicial, así procede porque considera que existe la necesidad y urgencia de proteger los bienes afectados de una eventual actuación irregular de su titular, debiendo motivar en tal sentido esa decisión y explicar *i)* cuáles son los elementos de juicio que vinculan ese bien con alguna causal extintiva, *ii)* la urgencia y necesidad de anticiparse en el decreto de una medida y, *iii)* cuál es la medida que resulta proporcional y suficiente para esa protección.

Esa decisión anticipada y excepcional conlleva a que la fiscalía acelere su actuar, porque claramente el legislador estableció que a partir de ese momento cuenta con seis meses, como término máximo, para presentar la demanda idónea ante el juez de extinción de dominio al punto que se sanciona la mora con la posibilidad de levantar las medidas.

Igualmente, por ser esta una decisión de la fiscalía que invade derechos fundamentales se ha establecido la posibilidad de ser cuestionada por los

afectados y controlada por el juez competente, así lo establece la norma:

“ARTÍCULO 111. Las medidas cautelares proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no serán susceptibles de los recursos de reposición ni apelación. Sin embargo, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, estas decisiones podrán ser sometidas a un control de legalidad posterior ante los jueces de extinción de dominio competentes.

Cuando sea necesario tomar una medida cautelar en la etapa de juzgamiento, el Fiscal General de la Nación o su delegado lo solicitará al juez competente, quien decidirá con arreglo a este Código.” -Resalto intencional de la Sala-

El tenor literal de esta disposición no solo establece esa opción de ejercer ese control del acto limitativo del fiscal, sino que de la lectura puede colegirse, en forma razonable, que el ejercicio del control debe darse con anterioridad al ejercicio de la oposición de la demanda extintiva.

De lo anterior se concluye pues que esa facultad excepcional otorgada a la fiscalía para invadir derechos fundamentales no tiene recursos, pero está revestida de un control por parte del juez, a solicitud del afectado o los demás intervinientes y que ese control, sin duda alguna, debe ejercerse hasta antes del fenecimiento del término con que cuenta el afectado para pronunciarse sobre la demanda que le fuera notificada, lo cual ocurre, con el traslado del artículo 141 de la Ley 1708 de 2014.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia¹ respecto a la imposición de medidas cautelares y el ejercicio del control de legalidad de estas, ha resaltado que:

“(…) Nótese que, en la exposición de motivos de la renombrada norma, el Congreso de la República consideró pertinente facultar a la Fiscalía para ordenar medidas precautelativas frente al patrimonio de los afectados, antes de la demanda de extinción de dominio, habilitándole a éstos la posibilidad de solicitar el control de legalidad de esa decisión y, en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, el acceso a las pruebas que fundamentaron la misma.

(…) Sin embargo, el proyecto es enfático al señalar que la facultad de ordenar medidas cautelares en esta etapa es en todo caso excepcional, y sólo puede hacerse uso de ella cuando la medida se muestra como urgente y necesaria para asegurar que los bienes no sean distraídos, enajenados, destruidos, mezclados, etc.” Resalto intencional de la Sala.

En este sentido, vemos que la norma propende, y así hemos de interpretarlo, que ese actuar de la fiscalía no esté acéfalo de control judicial, pues lo tiene desde el momento del decreto de medidas y hasta que se integra debidamente el contradictorio, lo cual ocurre cuando se notifica el afectado y se puede ejercer el traslado de la demanda, dada esa facultad del artículo 141 del C.E.D.

Se entiende, entonces, que finalizado ese traslado el afectado ha podido ejercer la oposición, ha tenido la posibilidad, no solo de resistir la demanda extintiva, sino de allegar y solicitar pruebas y, por ende, es ese el momento procesal en el que se finiquita la

¹ Providencia STP7685-2019, radicación No.104614.

posibilidad de proponer el control inherente a las medidas decretadas en la fase inicial.

En efecto, a partir del momento en que se adoptan las cautelas, surge para el interesado la oportunidad discutir la legitimidad de estas y pueden ser objeto de examen a solicitud de la parte interesada a través del control de legalidad formal y material.

Es el control de legalidad la posibilidad de que el juez, antes de tener una activa intromisión en el proceso extintivo, se pronuncie en torno a la afectación de los bienes afectados, de ahí que sea requisito *sine qua non*, en nuestro criterio, para provocar este, que no se haya dado la debida integración del contradictorio, con todo lo que ello implica, es decir que no se haya finiquitado el traslado de oposición y no haya surgido el decreto probatorio.

No en vano la norma establece que la respectiva solicitud de control se debe elevar ante el fiscal, en caso de que no se hubiera presentado la demanda extintiva, porque lo que se consideró por el legislador es que ese control tenga lugar, cuando el juez del proceso extintivo no hubiese tenido una actividad directa o mayor intromisión en él, lo cual solo sucede hasta que se finiquita el traslado del artículo 141 del C.E.D.

Desde una perspectiva valorativa, el estudio sistemático que informa el procedimiento de extinción de dominio a partir del binomio garantía-estructura

y dividirlo en las dos fases de investigación y juzgamiento, establece claramente el límite que permite diferenciarlas, para que no mezclaran, armonizando así el ejercicio del control de legalidad con los fines de la acción de extinción de dominio.

Esta postura, sostenemos, es la que mejor consulta una debida interpretación normativa, procura el debido proceso y la celeridad del trámite judicial, a la par que propende por conservar las garantías y derechos de los afectados, no siendo en vano que de antaño algunas de las Salas Especializadas en Extinción de Dominio del Tribunal de Bogotá² también hayan realizado este análisis considerando que la posibilidad de solicitar el control de legalidad opera hasta que se dé el traslado del artículo 141 del C.E.D.

Y es que ciertamente el legislador no se ocupó específicamente de consagrar el límite temporal del control de legalidad, es decir no dijo hasta cuándo era que podía incoar, no obstante, de la hermenéutica normativa, se desprende su intención de que se haga hasta que el juez tenga una activa intervención en el proceso y, más importante, hasta el momento en que el afectado, luego de conocer la integralidad de la demanda y sus pruebas, pueda pronunciarse en relación a ella y oponerse, no solo a las pretensiones, sino también a las medidas decretadas.

² Radicado 080013120001201700022, Auto del 28 de septiembre de 2017. M.P. William Salamanca Daza.

No creemos como lo supone la recurrente que limitar el control de legalidad de la forma propuesta sea una denegación de justicia ni vaya en contravía de los derechos de los afectados, dado que es en la fase inicial donde el afectado se encuentra desprovisto de garantías frente al actuar de la fiscalía, quien, para ese momento, detenta la dirección de la investigación y es, en esta oportunidad que requiere la intervención judicial para controlar el acto inquisitivo de esta.

Por el contrario, consideramos que permitir que se presenten controles de legalidad cuando ya se dio el decreto probatorio desnaturaliza la intención de esa figura y de paso pervierte la estructura del proceso, pues, como viene ocurriendo en la práctica judicial, además del proceso extintivo, pueden existir pluralidad de controles presentados y decididos como si fueran una cuerda suelta en el proceso, cuando lo cierto es que son parte íntegra de este y por ende todas las decisiones adoptadas al interior del trámite extintivo, bien en fase inicial o judicial, deben darse, bajo una sana hermenéutica, en un solo trámite.

Pero, además, advertimos que una interpretación como la que ahora se plasma no vulnera en lo absoluto derechos de los afectados, quienes luego de conocer la demanda y con ello el decreto anticipado de medidas si era que lo desconocían, cuentan con la posibilidad de controlar ese acto de la fiscalía, antes del fenecimiento del traslado del artículo 141 del C.E.D.

Verificada como está cuál es la oportunidad para ejercer ese control, consideraciones adicionales reiteradas nos merece el conteo de ese término procesal establecido en el mentado artículo, que no es otro que la oportunidad para pronunciarse en torno a la demanda de extinción de dominio.

Lo anterior, porque con suma preocupación advertimos que en la práctica judicial se le está dando a la norma un alcance que no tiene y se están generando oportunidades comunes para ejercer esa oposición, lo cual, creemos es desacertado, pero además genera desigualdades entre los afectados. En consecuencia, el traslado del artículo 141 es individual, no común, y opera independiente para cada afectado, debiendo contabilizarse desde el momento en que debidamente notificado de la demanda.

Aclarados los anteriores tópicos y descendiendo al caso en concreto debemos decir que acertó el juez de primera instancia cuando se rehusó a resolver de fondo el control de legalidad de propuesto que, dicho sea de paso, es el tercero que intenta la misma abogada ante la judicatura, pero la primera vez que propone la causal que ahora enerva, aunque podía haberla alegado desde la primera vez.

Lo anterior, por cuanto se advierte que el asunto extintivo del que se pregona el control ya se encuentra en fase de juicio, habiéndose integrado el contradictorio desde el momento en que la abogada Angela

Marcela Bernal Luzardo, luego del auto admisorio de la demanda proferido el 11 de julio de 2022, allegó memorial en el que como asunto anotó: *"Solicitudes Art.141, Ley 1708 de 2014 modificado por el art. 43 de la Ley 1849 de 2017."*, es decir ya está el proceso en control del juez natural, quien está velando o garantizando los derechos fundamentales al interior del trámite procesal.

Ahora, no es cierto lo que sostiene la recurrente, esto es que una vez vencido el término del artículo 89 del CED sin que se presente la demanda, pueda solicitarse el levantamiento de las medidas, **en cualquier tiempo y hasta la emisión de la sentencia**, como quiera que esa no fue la intención del legislador, tal y como con suficiencia se analizó en precedencia, cuando se advirtió que ciertamente el control de legalidad se da para revestir de protección esa decisión de decreto de medidas excepcional, es decir la que se da por la fiscalía y opera hasta el inicio del juicio extintivo.

No son ciertas las afirmaciones que hace la censora de las decisiones del Tribunal Superior de Bogotá³ que, dicho sea de paso, no son precedente jurisprudencial de obligatorio acatamiento para esta Colegiatura, pero que, adicional a ello, esos autos referidos no hacen relación al momento hasta el cual se puede interponer el control de legalidad, pues allí no se dice más que el vencimiento del término del artículo 89 del CED es improrrogable, pero en esos proveídos jamás se establece que

³ Auto con radicado 110013120001202300062 01 del 26 de junio de 2024, M.P. Freddy Miguel Joya Arguello y Auto 110013120003202300154 01 del 30 de agosto de 2024, M.P. [REDACTED] Hugo de León Camargo.

pueda alegarse ese vencimiento hasta antes de la emisión de sentencia de primera instancia, nada se menciona al respecto.

Así las cosas, es evidente que en este caso se presentó la notificación de la demanda extintiva a la [REDACTED] S.A.S. E.S.P. quien, incluso, antes del auto de traslado común, a nuestro juicio inapropiado, que emitió el juzgado⁴, contestó la demanda y dio curso al traslado del artículo 141 del CED, luego, entonces feneció la posibilidad que era hasta ese momento que tenía para presentar el control de legalidad ahora pretendido.

Así las cosas, habiéndose entonces presentado en este caso el control de legalidad 23 de julio de 2024, cuando ya había vencido para la [REDACTED] [REDACTED] S.A.S. E.S.P. el traslado del artículo 141 C.E.D., consideramos que es extemporáneo, por lo que ya se analizó y, por ende, en nuestro criterio, lo que procedía era rechazarlo de plano, como en efecto lo hizo la primera instancia.

No sobra decir que el análisis que aquí se hizo en relación al traslado individual del artículo 141 del CED, en nada permea la validez del proceso extintivo principal que, en la actualidad, está en práctica probatoria con la debida directriz judicial y la posibilidad de los afectados emitan los pronunciamientos debidos; teniendo

4 Auto del 4 de octubre de 2023

únicamente efecto esta decisión para el control de legalidad que por apelación se conoció.

En consecuencia, se procederá a CONFIRMAR lo resuelto en el auto del diecisiete (17) de febrero de dos mil veinticinco (2025), en el que el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, desechó de plano el control de legalidad sobre la medida de secuestro decretada mediante Resolución del 30 de agosto de 2021 por la Fiscalía 65 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, en relación con la sociedad mencionada.

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: CONFIRMAR la decisión interlocutoria proferida el diecisiete (17) de febrero de dos mil veinticinco (2025) por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Antioquia, con fundamento en lo expuesto en las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: Frente a la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: Comuníquese la presente decisión a los interesados haciendo la publicación respectiva en el micrositio de la Rama Judicial.

CUARTO: Devuélvase al Juzgado de origen para que proceda de conformidad a lo dispuesto en esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAFAEL MARÍA DELGADO ORTIZ
Magistrado

JAIME JARAMILLO RODRÍGUEZ
Magistrado
-CON ACLARACIÓN 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 Aclaración 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:

e2d49ead3ad1e77127ac5c1bf9734566cd5a991de558b8
32fb226366e6d92908

Documento generado en 03/06/2025 03:05:36 PM

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

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