

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO
DE EXTINCION DE DOMINIO
BOGOTÁ D.C.**

RADICACIÓN *Juzgado 1100131200042023025100 – 4
Fiscalía 2019-00317 ED*
DECISION *CONTROLA LEGALIDAD MEDIDAS CAUTELARES*
FECHA: *BOGOTA D.C., ONCE (11) DE OCTUBRE DOS MIL
VEINTITRÉS (2023).*
AFECTADOS: *IVIS DEL CARMEN ROSADO ROBLES*

ASUNTO A TRATAR

Decide el Despacho el control de legalidad de medidas cautelares solicitado por el Dr **Ricardo Benedicto Gómez** quien actúa en nombre y representación de la afectada señora **Ivis del Carmen Rosado Robles**.

HECHOS

Según se lee en la Resolución que impone las medidas cautelares que son objeto del control de legalidad fechada **19 de septiembre de 2022**, la gobernación del departamento del Cesar celebró los contratos No 2015 02 0041 del 15 de enero de 2015 con el Consorcio Alimentado un Cesar más educado, y el No 1178 02 2015 del 21 de agosto de 2015 con el Consorcio Alimentación Escolar a salvo 2015. El objeto de los señalados contratos era prestar el servicio de alimentación a los menores de edad escolarizados del departamento, bajo los criterios diseñados por el Programa de Alimentación Escolar PAE. En el desarrollo de la ejecución del contrato, desde el nivel de la Administración central se hizo algunas denuncias acerca de presuntos procedimientos irregulares al momento de la adjudicación de los contratos antes señalados, por lo que dio inició a un proceso de verificación sobre lo propio por parte de la Contraloría general de la República.

El resultado de dicho seguimiento se reflejó en el informe denominado *Actuación especial Programa de Alimentación Escolar PAE – Ministerio de Educación Nacional vigencia 2014 – 2014*. En dicho informe se habría dejado constancia alrededor de múltiples irregularidades en la prestación del servicio de alimentación escolar por parte de quienes fueron contratados para ese efecto, lo que se habría reflejado en la desatención parcial de los objetivos y cubrimiento dispuesto por el Programa. La Fiscalía informa que, como consecuencia de los señalados hallazgos, se abrieron tres cuerdas de investigación en las que se vinculó por delitos contra la administración pública al señor Luis Alberto Monsalvo Gnecco, gobernador del Cesar para los periodos en los que fueron suscritos los contratos cuestionados, así como al Secretario de Gobierno señor Jaime Luis Fuentes Pumarejo, el Secretario de Educación señor Jorge Eliécer Araujo Gutiérrez y a la señora **Ivis del Carmen**

Rosado Robles, representante legal de la Asociación de Manipuladores de Alimentos del Cesar, firmante del contrato No 1178-02-2015.

ANTECEDENTES PROCESALES

1. Dentro de las diligencias de la referencia, la Fiscalía 26 Especializada de Extinción de Dominio de la ciudad de Bogotá D.C. emitió Resolución de Medidas Cautelares con fecha **19 de septiembre de 2022**, decretando las medidas de **embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo** sobre un dos (2) vehículos y dieciséis (16) bienes inmuebles y, dentro de ellos, los que se identificaron como de propiedad de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** así:

TIPO DE BIEN	DIRECCION	MATRICULA INMOBILIARIA	PROPIETARIO
INMUEBLE	Calle 1 No 37 – 98 manzana B Casa 11 B – Valledupar	190-113693	Ivis del Carmen Rosado Robles

2. El apoderado judicial de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** elevó solicitud de control de legalidad sobre las medidas cautelares impuestas sobre el bien arriba descrito, en ejercicio de las facultades dispuestas por el artículo 111 de la Ley 1708 de 2014.
3. Dicha solicitud le correspondió por reparto a este Despacho judicial. La admisión a trámite se ordenó por auto del **22 de septiembre de 2023**, corriéndose el traslado común a las partes de acuerdo con lo señalado por el artículo 113 inc. 2 de la Ley 1708 de 2014. El término de traslado finalizó el **9 de octubre de 2023**, sólo recibiendo el escrito de traslado presentado por el apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho.

SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD

El apoderado judicial de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** elevó como solicitud principal la declaración de ilegalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro impuestas por la Fiscalía general de la Nación sobre los bienes de propiedad de su poderdante. La razón única sobre la que se elevó la solicitud de control de legalidad se basó en lo normado por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, señalando el requirente que, habiendo sido proferida la Resolución de Medidas Cautelares el **19 de septiembre de 2022**, a la fecha de presentación del escrito de solicitud de control judicial ya se habría sobrepasado el término de los seis (6) meses calendario señalados en esa norma para la vigencia de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía general de la Nación, sin que esa Entidad hubiere presentado ante la Judicatura la respectiva demanda de Extinción de Dominio.

TRASLADO DE LA SOLICITUD A LAS PARTES

Agotado el trámite de lo dispuesto por el inc 2 del artículo 113 del C.E.D., se recibió escrito de traslado presentado por la delegada de la Fiscalía general de la Nación y por el apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho quienes coincidieron en solicitar del Juzgado declarar la legalidad de las medidas cautelares impuestas sobre el bien de propiedad de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles**.

CONSIDERACIONES Y DECISION DEL DESPACHO

1. De la competencia.

Este Despacho judicial es competente para decidir de fondo la solicitud de control de legalidad de medidas cautelares elevada la apoderada judicial de la afectada señora **Ivis del Carmen Rosado Robles**, en virtud de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 39 de la Ley 1708 de 2014.

La norma señala:

"Artículo 39: Competencia de los jueces de extinción de dominio. Los Jueces de Extinción de Dominio conocerán:

- 1. En primera instancia, del juzgamiento de la extinción de dominio.*
- 2. En primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia."*

(subrayado fuera de texto).

2. Fundamentos legales de la decisión.

El régimen legal de decreto y control de legalidad sobre las medidas cautelares impuestas en el trámite del procedimiento de extinción de dominio lo trae la Ley 1708 de 2014. El artículo 89 de la Ley señalada regla la oportunidad, el tiempo de vigencia y el sujeto procesal en cuya cabeza recae la facultad del decreto de las medidas cautelares, al mismo tiempo que el artículo 88 describe la clase de las mismas:

"ARTÍCULO 89. Medidas cautelares antes de la fijación provisional de la pretensión. Excepcionalmente el fiscal podrá decretar medidas cautelares antes de proferir la resolución de fijación provisional de la pretensión, en casos de evidente urgencia o cuando existan serios motivos fundados que permitan considerar como indispensable y necesario, para cumplir con alguno de los fines descritos en el artículo 87 de la presente ley. Estas medidas cautelares no podrán extenderse por más de seis (6) meses, término dentro del cual el fiscal deberá definir si la acción debe archivarse o si por el contrario resulta procedente proferir resolución de fijación provisional de la pretensión."

"ARTÍCULO 88. Clases de medidas cautelares. Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.

Adicionalmente, de considerarse razonable y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:

1. Embargo.
2. Secuestro.
3. Toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

PARÁGRAFO 1º. La medida cautelar de suspensión del poder dispositivo se inscribirá de inmediato en el registro que corresponda, sin ser sometidas a turno o restricción por parte de la entidad respectiva y sin consideración a la persona que alega ser titular del bien, dado el carácter real de la presente acción. Tratándose de bienes muebles o derechos, se informará a las instituciones correspondientes sobre la medida a través de un oficio, si a ello hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2º. La entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) será el secuestro o depositario de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, los cuales quedarán de inmediato a su disposición a través del citado Fondo. Así mismo será el administrador de los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación."

A su turno, el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014 señala cual debe ser el propósito que ha de ser perseguido por la Fiscalía general de la Nación al momento de la orden de cautela sobre los bienes afectados por el trámite de extinción de dominio:

ARTÍCULO 87. Fines de las medidas cautelares. *Al momento de proferir la resolución de fijación provisional de la pretensión el fiscal ordenará, mediante providencia independiente y motivada, las medidas cautelares que considere procedentes 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.** En todo caso se deberá salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa."*
(Negrillas fuera de texto).

De manera particular, el artículo 111 de la Ley 1708 de 2014 señala que 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. No obstante, a efectos de prestar garantía a los derechos de postulación, debido proceso y defensa de las partes e intervinientes dentro del proceso de extinción de dominio, el legislador fijó que aquellas decisiones que limitan el ejercicio de los derechos patrimoniales afectados dentro del trámite de extinción son susceptibles de **control judicial de legalidad**, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Habilitado el Juez de conocimiento para el adelanto del control de legalidad de las medidas cautelares, es el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 el que señala a la judicatura la materia y alcance de su intervención:

"ARTÍCULO 112. Finalidad y alcance del control de legalidad a las medidas cautelares. *El control de legalidad tendrá como finalidad **revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar**, y el juez competente solo declarará la ilegalidad de la misma cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

1. *Cuando 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.*
2. *Cuando la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines.*
3. *Cuando la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada.*
4. *Cuando la decisión de imponer la medida cautelar esté fundamentada en pruebas ilícitamente obtenidas."* (Negrilla fuera de texto)

El artículo 26 Num 1 de la Ley 1708 de 2014 modificado por el art 4 de la Ley 1849 de 2017 habilita la remisión a la Ley 600 de 2000 cuando se trata, entre otras materias, del trámite de control de legalidad. Por esa vía, el artículo 392 de la Ley 600 de 2000 ofrece contenido a la expresión "elementos mínimos de juicio" del num 1 del artículo 112 del Código de extinción de Dominio así:

"Artículo 392. Del control de la medida de aseguramiento y de decisiones relativas a la propiedad, tenencia o custodia de bienes. La medida de aseguramiento y las decisiones que afecten a la propiedad, posesión, tenencia o custodia de bienes muebles o inmuebles, proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado podrán ser revisadas en su legalidad formal y material por el correspondiente juez de conocimiento, previa petición motivada del interesado, de su defensor o del Ministerio Público.

Cuando se cuestione la legalidad material de la prueba mínima para asegurar procederá el amparo en los siguientes eventos:

- 1. Cuando se supone o se deja de valorar una o más pruebas.*
- 2. Cuando aparezca clara y ostensiblemente demostrado que se distorsionó su contenido o la inferencia lógica en la construcción del indicio, o se desconocieron las reglas de la sana crítica.*
- 3. Cuando es practicada o aportada al proceso con desconocimiento de algún requisito condicionante de su validez.*

Quien solicite el control de legalidad, con fundamento en las anteriores causales, debe señalar claramente los hechos en que se funda y demostrar que objetivamente se incurrió en ella.

*Reconocido el error sólo procederá el control cuando desaparezca la prueba mínima para asegurar.
..."*

3. Del caso concreto.

El apoderado judicial de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** acudiendo al tenor literal del artículo 89 del C.E.D., solicitó del Juzgado que se declare la ilegalidad de las medidas cautelares impuestas por la Resolución del **19 de septiembre de 2022** sobre el bien de propiedad de su protegida, luego de considerar que la Fiscalía sobrepasó el término máximo de seis (6) meses constados desde la fecha de la Resolución sin haber presentado ante la judicatura la demanda de Extinción del derecho de Dominio. El problema jurídico que ahora atiende el Juzgado es el de establecer si se deriva la ilegalidad de las medidas cautelares como consecuencia, exclusivamente, de la fecha de presentación de la demanda de Extinción de Dominio por la Fiscalía general de la Nación, acogiéndose lo previsto por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014.

Dentro del término del traslado dispuesto por el artículo 113 delo CDE, la Fiscalía general de la Nación presentó a las diligencias escrito por el que sentó su posición con relación a los argumentos bajo los que se solicitó el control judicial sobre las medidas cautelares. El delegado dejó constancia de su disenso acerca de la admisión a trámite de la solicitud elevada por el apoderado judicial de la señora **Rosado Robles**, dejando saber que bajo su criterio el término de vigencia de las medidas cautelares señalado por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, no es un parámetro de evaluación de la legalidad de dichas medidas, luego la judicatura no puede ocuparse de ellas en el trámite incidental reglado por el artículo 111 y 112 de la misma Ley. Sea lo primero señalar que el Juzgado no tiene óbice en que se le requiera ejercer el control judicial de legalidad sobre las medidas cautelares bajo lo dispuesto por el artículo 89 del C.E.D. Dicha norma es reflejo del deber convencional del Estado por cobijar de razonabilidad los términos bajo los cuales decide la Judicatura, sobre todo cuando los mismos se refieren a un tipo de control judicial sobre decisiones que llevan de la mano la restricción del ejercicio de derechos. Sobre el punto y la competencia del Juez de Extinción de Dominio para decidir de

fondo, es pacífica la jurisprudencia de la Sala especializada de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá D.C.¹, al señalar que la cláusula temporal del artículo 86 de la Ley 1708 de 2014 debe ser tenida como una causal de control de legalidad de las medidas cautelares adicional a las enunciadas por el artículo 112 de la misma norma y, que sobre ella, está llamado a pronunciarse en sede de control judicial el Juez competente para el curso de las diligencias en etapa de juzgamiento.

La Sala viene señalando que:

*"El artículo 89 del estatuto rector ... faculta al ente instructor para cautelar el patrimonio perseguido previo el requerimiento de despojo " en casos de evidente urgencia o cuando existan motivos fundados que permitan considerar la medida como indispensable y necesaria para cumplir" con alguno de los fines mencionados, cuya duración en todo caso no puede ser superior a "6 meses", lapso dentro del cual el titular de la investigación deberá determinar "si la acción debe archivarse o por el contrario resulta procedente **presentar demanda** "... ante el juez de conocimiento", término que estimó prudente el legislador para equilibrar la tensión que representa, de una parte, amparar la tutela judicial efectiva del Estado, de otra, la drástica interferencia en las prerrogativas al debido proceso y propiedad de los afectados cuando no se ha dado inicio al juicio." (Negrillas dentro del texto)*

Al advertirse el vencimiento de dicho término, la misma decisión del Juez colegiado advierte que la parte afectada con la medida cautelar o los intervinientes, están habilitados a elevar la solicitud de control de legalidad que debe ser presentada ante el delegado de la Fiscalía responsable del trámite de Extinción de Dominio, previo a que el último cumpla con el deber legal de "remitir copia de la carpeta al juez competente que por reparto corresponda" conforme lo ordena el artículo 113 del C.E.D..

De la obligatoria intervención del Juez en el trámite de control de legalidad se dice que es:

"El escenario idóneo para discutir la imposición de restricciones al patrimonio, toda vez que, además de responder al carácter adversarial de la acción, brinda mayor protección a los implicados, en punto de independencia, imparcialidad, igualdad y doble instancia prerrogativas de capital significancia en la cuestión analizada si se tiene en cuenta que, por tratarse de la preclusión de un término, debe examinarse la configuración del plazo razonable de cara a las particularidades propias del sumario y la diligencia del acusador delegado.

...

*De modo que, será el juez en función de control de legalidad, exclusivamente, el encargado de vigilar las limitaciones patrimoniales y computar los meses que determinan su rigor; tendrá, entonces, que verificar si desde la emisión de la resolución por cuyo medio se infligieron ha transcurrido más del interregno estipulado - 6 meses o el razonable - sin que se haya cumplido la carga procesal exigible - proferir decisión de archivo o presentado la demanda -."*²

Lo anterior hace claridad sobre dos aspectos nodales dentro del trámite: **i.** Que el término de vigencia de las medidas cautelares dispuesto por el artículo 89 del C.E.D. se erige como una causal de control de legalidad adicional a las tradicionales del artículo 112 del mismo compendio procedimental; y, **ii.** Que el funcionario competente para decidir de fondo sobre dicho aspecto, el Juez llamado a pronunciarse en sede de control de legalidad bajo las mismas reglas de competencia aplicables a las causales del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014. El señor delegado de la Fiscalía general de la Nación se queja en su escrito de descargos del alcance ofrecido a las decisiones de la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá D.C. del que dice, hace una interpretación de la Ley contrario al sentido natural y obvio de sus palabras, cuando estima el vencimiento del término señalado por el artículo 89 del CDE

¹ Radicación 660013120001201900010-02. Auto del 30 de marzo de 2022. Mp Esperanza Najjar Moreno.

² Ídem.

como causal de ilegalidad de las medidas cautelares o, en el mejor de los casos, como razón legal para su levantamiento. Suma el señor Fiscal un llamado de atención a la Judicatura para separarse de las decisiones del Tribunal Superior de Bogotá D.C. en punto del controvertido artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, tras considerar que dicho Juez colegiado "... *no es una Alta Corte que cumpla las funciones unificación de jurisprudencia ni es tribunal de casación ni de cierre...*" y, por lo mismo, no es generador de criterios plausibles de interpretación o de precedentes verticales que sean vinculantes para los jueces de la Especialidad.

El Despacho no entra a discutir la particular evaluación hecha por el delegado sobre las decisiones de la Sala de Extinción del Derecho de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá D.C.. A cambio, brevemente quiere el Juzgado enfatizar la razón del ser del control judicial. El debido proceso no hace relación de manera exclusiva y excluyente al conjunto de requisitos formales e instrumentales que deben ser observados por los operadores judiciales en cualquiera de los trámites que estén bajo su conocimiento. La lectura del debido proceso que mejor da cuenta del plexo axiológico de la Constitución Nacional y de los principios del Estado Social de Derecho que la inspiran, es aquel que habla del debido proceso como el conjunto de garantías judiciales que le aseguran a las partes – no a los operadores ni a quienes representan el poder punitivo del Estado – no estar sometidas a decisiones arbitrarias en los casos en los que esas decisiones significan una restricción, limitación o injerencia en el ejercicio de un derecho. Con ese horizonte se sumó a la Ley 1708 de 2014 el control judicial que no estaba contemplado por las anteriores leyes de procedimiento que reglaban el trámite extintivo, con la claridad del legislador acerca de que ese control sería el contrapeso de los poderes persecutorios de la Fiscalía general de la Nación.

Cuando se trató de ofrecer razones para abrir las puertas a la participación de la judicatura – en reemplazo de la segunda instancia contemplada por la Ley 793 de 2002 - como forma de control constitucional y legal sobre las decisiones y actos de investigación de Fiscalía, la exposición de motivos de la Ley 1708 de 2014, cuando acerca de la nueva figura del control de legalidad se dijo que:

"Consideramos que la doble instancia está plenamente garantizada con la consagración que existe de la misma en la etapa de juicio. Es mucho más garantista para las libertades y derechos de los ciudadanos, que las decisiones tomadas por los fiscales delegados sean revisadas por un funcionario que no esté sometido a la subordinación del Fiscal General de la Nación. Es decir, por un funcionario cuya independencia y autonomía estén garantizadas de manera absoluta por el hecho de estar por fuera de la misma entidad.

Por esta razón, el proyecto propone que la segunda instancia dentro de la Fiscalía General de la Nación sea eliminada, y en su lugar se cree un control de legalidad posterior, rogado, reglado y escrito ante los jueces de extinción de dominio. Se trata de un control de legalidad que no operaría respecto de todas las acciones del fiscal delegado, sino únicamente frente a aquellas que comprometan derechos fundamentales." (Subrayado fuera de texto)

Y cuando se trató de explicar la razón de un procedimiento especial e incidental bajo la forma de un control de legalidad, la exposición de motivos señala que:

"Dado que, en el procedimiento propuesto, la Fiscalía General de la Nación conserva la facultad de ordenar y practicar medidas cautelares de carácter real y de llevar a cabo actos de investigación que restringen derechos fundamentales sin control previo, lo cual es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional, el proyecto previó la existencia de un control de legalidad ante los jueces de extinción de dominio para evitar arbitrariedades." (Subrayado fuera de texto)

Si la intervención de la judicatura con anterioridad al inicio de la etapa de juzgamiento en el trámite extintivo fue considerada por el legislador como un mecanismo de examen sobre las decisiones de la Fiscalía general de la Nación que significaran injerencia, limitación o restricción en el ejercicio de derechos, y, si esa intervención tiene el carácter principalísimo de evitar el exceso o la arbitrariedad de las mismas decisiones o de sus efectos, es contrario al espíritu

del legislador que dicha forma de intervención se ocupe del término dispuesto por el artículo 89 del CDE como criterio de control de legalidad de las medidas cautelares?. Bajo el criterio del Juzgado la respuesta es no. El artículo enunciado impone una muy claro deber procesal a la Fiscalía general de la Nación en punto de exigírsele el inicio de la etapa de juzgamiento con la presentación de la demanda de extinción del derecho de Dominio, dentro de los seis (6) seguidos a la fecha en la que se decide la imposición de medidas cautelares sobre los bienes perseguidos por el trámite. Ese lapso no es una imposición inocua y sin efectos sustanciales, como parece concluirlo el delegado de la Fiscalía dentro de estas diligencias, pues tiene dos efectos: uno de exigencia y otro de garantía. El primero no hace menos que recordarle a la Fiscalía que dentro del trámite de extinción del derecho de Dominio debe obrar con objetividad y transparencia³, sin dilaciones injustificadas⁴, en procura permanente porque sus decisiones se ajusten a la Constitución⁵, a la protección y garantía de los derechos reconocidos por la Carta Política⁶ y al debido proceso⁷; cuando se trata de la afectación sustancial y material del ejercicio del derecho a la propiedad, el término del artículo 89 del CDE le está recordando a la Fiscalía la excepcionalidad de la imposición de las cautelares⁸ y el inexcusable deber de ser ellas motivadas, razonables y necesarias⁹. En la otra cara de la moneda, la imposición de un término para el cese de la vigencia de las medidas cautelares como sanción a la omisión de la Fiscalía por la presentación oportuna de la demanda de extinción del derecho de Dominio, le recuerda a la Fiscalía que el debido proceso es el conjunto de garantías que allanan el camino para que el afectado por la orden de limitación sobre sus derechos, acuda a una instancia imparcial y funcionalmente independiente y demande de ella un control imparcial de orden legal y constitucional sobre el trámite¹⁰.

El término señalado por el artículo 89 del CDE tiene efectos sustanciales: le dice a la parte afectada que la necesidad de la limitación en el ejercicio de sus derechos está justificada desde un punto de vista legal y que es constitucionalmente admisible, en tanto que, el Estado ya recogió todos los elementos de prueba que le condujeron a la objetiva convicción alrededor del origen o la destinación ilícita del patrimonio afectado; el término también le dice a las partes que el Estado no extenderá la afectación cautelar más allá de un término razonable – estimado por el legislador en seis (6) meses calendario – sin que la evaluación sobre la viabilidad de la extinción del derecho de Dominio a favor de aquel, sea puesto bajo el conocimiento del Juez, en atención a la naturaleza jurisdiccional y declarativa¹¹ de la acción. Cuando la Fiscalía general de la Nación sobrepasa el afamado término, no está menos que extendiendo a mutuo proprio la afectación de un derecho constitucionalmente protegido, por un lapso superior al legalmente permitido en una clara afrenta al debido proceso del afectado. Pretender que bajo dichas circunstancias no tiene cabida la intervención del Juez por vía del control de legalidad, no es menos que sostener que la Fiscalía tiene la facultad de pretermitir los términos legales bajo los que le es permitido la afectación del ejercicio del derecho a la propiedad, sin que las partes tengan derecho a la intervención del juez natural en procura de la garantía judicial de sus derechos.

3.1.1. Surge ahora la cuestión acerca de cuál es el extremo temporal que marca la interrupción del término de los seis (6) meses de vigencia de las medidas cautelares con relación al efecto procesal de la demanda de Extinción de Dominio. El punto es también un aspecto ya resuelto por la jurisprudencia y de pacífica aplicación por los operadores

³ Artículo 6 Ley 1708 de 2014

⁴ Artículo 20 Ley 1708 de 2014.

⁵ Artículo 6 Ley 1708 de 2014.

⁶ Artículo 4 Ley 1708 de 2014.

⁷ Artículo 5 Ley 1708 de 2014.

⁸ Artículo 89 Ley 1708 de 2014.

⁹ Artículo 88 Ley 1708 de 2014.

¹⁰ Artículo 13 Num 10 Ley 1708 de 2014.

¹¹ Artículo 17 Ley 1708 de 2014.

judiciales. El Tribunal de cierre de la Especialidad de Extinción de dominio se pronunció a ese respecto¹² al proponer como problema jurídico si el límite temporal señalado por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014 hace relación a la fecha de la demanda de Extinción de Dominio, su *presentación* o, a la orden de *admisión* a trámite de la misma por expresa decisión de la judicatura. La jurisprudencia decanta su decisión por la segunda premisa, sentando que el término de los seis (6) meses seguidos a la Resolución de medidas cautelares se interrumpe con **la presentación de la demanda de extinción de dominio por la Fiscalía general de la Nación** y no a partir del pronunciamiento del Juez de conocimiento bajo lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley 1708 de 2014.

La decisión señaló sobre el punto que:

*"... Es lo mismo que ocurre en los casos del procedimiento penal ordinario que los términos se interrumpen para los eventos de libertad cuando el fiscal **ha presentado** el escrito de acusación y no cuando el fiscal ha hecho la audiencia de acusación, porque la cuestión procedimental delimita (sic) las funciones o actos procesales del fiscal y del juez en las garantías debidas a las partes.*

En consecuencia, si no se da el acto del fiscal de presentar la demanda, surge de derecho el levantamiento de la medida por el mismo fiscal, incluso, sin intervención del juez y salvo casos muy particulares, pudieran llegar a considerarse como una causal subsidiaria de levantamiento de medidas como suelen alegar algunos eventos por vía de tutela, que si el fiscal no lo ha hecho, pueden acudir al constitucional para que decida lo pertinente, conforme el debido proceso.

*Significa que la actuación de la Fiscalía para la vigencia de los **medidas cautelares extraordinarias** según las normas del Código de Extinción no están supeditadas a la aprobación de la demanda por el Juez, sino a **la presentación** de la demanda por el fiscal ante el juez antes de los seis meses..."*
(subrayado fuera de texto)

Surge entonces una diferencia en los términos y la intención de los actos procesales alrededor de la Demanda de Extinción de Dominio de los que, a su turno, se desprenden efectos sustanciales de diferente orden. El **proferimiento** del escrito de la demanda está de la mano con el acto procesal que marca la conclusión de la etapa de la fase inicial del trámite, según se desprende del tenor literal del artículo 123 de la Ley 1708 de 2014:

"Artículo 123: Conclusión de la fase inicial. Concluidas las labores de investigación ordenadas durante la fase inicial se **proferirá** resolución de archivo o **demanda de extinción de dominio**. En este último evento, en cuaderno separado el fiscal también podrá dictar medidas cautelares si no lo ha hecho antes o si existen nuevos bienes." (Subrayado fuera de texto).

A su turno, la **presentación** de la demanda atiende la altura procesal en la que el Estado convoca formalmente la competencia de la judicatura para el adelanto de la etapa de juzgamiento con la entrega del archivo de la demanda por los canales dispuestos para ese efecto que, para el caso en concreto, es la remisión a la dirección electrónica del Centro de servicios judiciales y administrativos de la especialidad. Finalmente, la **admisión** a trámite de la demanda marca el inicio de la etapa de juzgamiento, comprende el ejercicio de la competencia del juez de conocimiento, y se produce con posterioridad al cumplimiento de las exigencias dispuestas por el artículo 132 del C.E.D..

En lo que interesa a estas consideraciones es al término de **presentación** al que se dirige la interrupción del término de los seis (6) meses señalado por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014, en tanto que es a partir de entonces que la Fiscalía exterioriza la intención del Estado por adquirir el dominio sobre los bienes cautelados y formalmente reclama la competencia de

¹² Radicación 41001312000120200004901. Auto de fecha 10 de noviembre de 2021. Mp María Idalí Molina Guerrero.

la judicatura. Revisadas las diligencias y tal y como lo viene sosteniendo la petición del apoderado judicial, la Resolución de medidas cautelares dentro de la que están recogidos los bienes de propiedad de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** está fechada al **19 de septiembre de 2022**. Esto lleva de la mano el que la demanda de Extinción de Dominio tendría que haber sido **presentada** a más tardar a la última hora hábil del **19 de marzo de 2023**, a efectos de mantenerse la vigencia de las medidas cautelares. Consultadas las bases de datos del Centro de Servicios Administrativos y Judiciales de los Juzgados de Extinción de Dominio de la ciudad de Bogotá D.C. se encontró que, si bien el escrito de la demanda está fechado al **17 de marzo de 2023**, aquel se **presentó** por el delegado de la Fiscalía 26 Especializada el **31 de marzo de 2023** a las 11.13 a.m., es decir, por fuera de los seis (6) meses calendario a los que se ha venido haciendo relación.

3.1.2. En gracia de discusión podría sostenerse que presentada la demanda de Extinción de Dominio y exteriorizado el interés del Estado por anular los derechos de propiedad sobre bienes cuyo origen es espurio o cuya destinación no se apareja con la función social de la propiedad, se subsana el sobrepaso del término arriba señalado y, en consecuencia, se enerva el efecto sustancial irradiado sobre la vigencia de las medidas cautelares. Tal afirmación no se acompasa con el deber de garantía sobre el derecho al debido proceso de las partes y terceros dentro del trámite de Extinción de Dominio por dos razones: **i.** Porque la exigencia de la presentación de la demanda dentro del término del artículo 89 del C.E.D. va de la mano con el principio de la preclusividad de las etapas y actos procesales – principio anejo al del debido proceso -, y el cumplimiento del acto procesal en un tiempo posterior no subsana el hecho cierto de haberse cumplido por fuera de los términos dispuestos por la Ley y base fundante de la seguridad jurídica de aquellos sobre los que se irradia sus efectos; **ii.** Porque la solicitud de control de legalidad, sin importar la fecha de reparto o la de admisión a trámite, entró al conocimiento de la Judicatura con antelación a la presentación de la demanda de Extinción de Dominio y cuando la vulneración del término del artículo 89 de la Ley 1708 de 2014 estaba actualizada.

Aclarado lo anterior, debe señalar el Juzgado a esta altura de sus consideraciones que de sobrepasarse el término del artículo 89 del C.E.D., el factor de ilegalidad se conjura con la presentación de la demanda de Extinción de Dominio ante la Judicatura. Empero, si la parte interesada en el control judicial de las medidas cautelares eleva la solicitud con anterioridad a la presentación de la Demanda, debe entenderse que se solicitó el control judicial cuando la mora en la presentación de la pretensión del Estado irrogaba sus efectos y por lo tanto, no importando la presentación posterior de la demanda de Extinción de Dominio, la solicitud de control de legalidad debe ser atendida por los Jueces y resuelta conforme la situación de hecho presente a la fecha en la que aquella se impetró. Entonces, presentada la demanda de Extinción de Dominio el **31 de marzo de 2023**, la secuencia de las comunicaciones electrónicas anteriores a la asignación del conocimiento al Juzgado del trámite del control de legalidad, indican que la solicitud de intervención judicial se elevó por la defensa técnica de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** el **1 de agosto de 2023** a las 11.46 horas es decir, con posterioridad a la fecha y hora en la que se **presentó** el escrito de Demanda y cuando ya estaban conjurados los efectos del sobrepaso del término prescrito por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014.

3.1.3. El Juzgado coincide con **las conclusiones** expuestas en el escrito de traslado acercado a las diligencias por el apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho Dr **Robinson Alexander Velandia Salamanca**. En el señalado documento el interviniente dejó saber que discrepaba de las consideraciones del apoderado judicial de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** atendiendo que, bajo su criterio, la Fiscalía general de la Nación habría acudido al estricto cumplimiento del término signado por el

artículo 89 del CDE para la presentación de la demanda, lo que de suyo significaba que no estaba afectada la vigencia de las medidas cautelares. Pese a la precisión de las razones de ilegalidad expuestas por el apoderado de la señora afectada y a la conclusión principal del escrito de descargos, el vocero del Ministerio de Justicia encontró necesario exponer algunas consideraciones frente al concepto de *plazo razonable* diciendo de él que si del análisis de las diligencias se extrae la existencia de un " ... motivo justificado, como fuerza mayor, caso fortuito, culpa de terceros u otras situaciones objetivas y razonables que permitan comprender que el atraso es aceptable..", el corolario es que no se pueda derivar por la Judicatura una decisión que declare vulneración alguna del debido proceso.

Remató el señor abogado señalando que vistas las diligencias y bajo su criterio:

*"...se puede afirmar que el asunto que nos compete no se enmarca en ninguna de las tres situaciones jurídicas mencionadas. Por el contrario, dentro del proceso llevado a cabo por el ente investigador se dieron condiciones objetivas y razonables que permiten comprender que la demora en la presentación del escrito de demanda respecto a la fecha en que se profirió la resolución de decreto de las medidas cautelares y que no es otra sino la complejidad fáctica propia del caso y el especial cuidado que requiere la investigación por tratarse de un caso de relevancia nacional, el cual exige la mayor diligencia posible por parte del ente instructor. Así pues, La complejidad del asunto se deriva complejo por las siguientes razones: En primer lugar, las medidas cautelares objeto de controversia recaen sobre alrededor de 16 bienes inmuebles y dos bienes muebles (vehículos). En segundo lugar, se sospecha que el bien en cuestión fue adquirido con recursos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con presuntas irregularidades y/o actos de corrupción en la celebración del Contrato No 02 de 2014 (2014-02-0052) entre el Municipio de Valledupar y la Fundación KABALA identificada con el NIT 24006175-7, todo esto en el Marco del Programa nacional de alimentación escolar (PAE). Por lo tanto, para esta Cartera Ministerial, las razones anteriormente expuestas constituyen una justificación suficiente, basada en la complejidad del caso para la mora judicial en la que ha incurrido la Fiscalía Veintiséis Especializada de la Dirección de Extinción del Derecho de Dominio de Bogotá D.C., respecto a las medidas cautelares impuestas al bien inmueble propiedad de la aquí afectada, pues las mismas son garantía de cumplimiento del objeto mismo de la acción extintiva mientras se adelanta de la forma más técnica y adecuada las labores investigativas por parte de La Fiscalía en su condición de ente instructor, descartando cualquiere posibilidad de archivo de las diligencias o de decreto de ilegalidad de las medidas adoptadas."*¹³.

Si bien el camino escogido por el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho es diferente al recorrido por el Juzgado y divergente con el propuesto por el requirente del control judicial, lo relevante a esta altura de las consideraciones es que esa cartera ministerial arribó a idéntica conclusión a la del Juzgado, sentando la imposibilidad en derecho de declarar la ilegalidad de las medidas cautelares confutadas bajo el criterio de temporal del artículo 89 del CDE. En atención a lo expuesto, a los precisos términos de la solicitud de control judicial y por tratarse el control de legalidad de un mecanismo de **naturaleza rogada**, no se accede a lo solicitado por la representación judicial de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** y en consecuencias se mantiene la legalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro impuestas por la Fiscalía general de la Nación en Resolución del **19 de septiembre de 2022** sobre el bien identificado con la matrícula inmobiliaria No 190-113693.

Por intermedio de la secretaría del Juzgado líbrense las comunicaciones que correspondan.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO PENAL DE CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCION DE DOMINIO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹³ Archivo 008 cuaderno principal Juzgado. Folio 8.

RESUELVE

PRIMERO DECLARAR la legalidad de las medidas cautelares de **la suspensión del poder dispositivo, el embargo y secuestro** impuestas por la Resolución del **19 de septiembre de 2022** proferida por la Fiscalía 26 Especializada de Extinción de Dominio de la ciudad de Bogotá D.C., sobre el bien identificado así:

TIPO DE BIEN	DIRECCION	MATRICULA INMOBILIARIA	PROPIETARIO
INMUEBLE	Calle 1 No 37 - 98 manzana B Casa 11 B - Valledupar	190-113693	Ivis del Carmen Rosado Robles

Lo anterior de acuerdo con las consideraciones que anteceden y lo dispuesto por el artículo 89 de la Ley 1708 de 2014.

SEGUNDO RECONOCER personería al Dr **Ricardo Benedicto Gómez** para actuar dentro de las diligencias en representación de los intereses de la señora **Ivis del Carmen Rosado Robles** de acuerdo con el poder conferido.

TERCERO ORDENAR que por intermedio de la secretaría del Juzgado se libren las comunicaciones que correspondan. **ANEXENSE** las diligencias a aquellas de origen adelantadas por el Juzgado 2 de Circuito de Extinción de Dominio de Bogotá D.C. bajo la radicación 2023-071.

Notifíquese la decisión de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1708 de 2014 modificado por la Ley 1849 de 2017 y el párrafo 1º de la Ley 2197 de 2022

Contra esta decisión procede el recurso de apelación, de conformidad con el numeral 4 del artículo 65 y el artículo 113 inciso 3º de la Ley 1708 de 2014.

Notifíquese y cúmplase.

LILIANA PATRICIA BERNAL MORENO
JUEZ

Firmado Por:

Liliana Patricia Bernal Moreno
Juez
Juzgado De Circuito
Penal 004 De Extinción De Dominio
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **7ea5e14317d2b9bdab65637a12bfd513a092e359315853e96461e75ea8bbb6e0**

Documento generado en 11/10/2023 07:35:57 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>