



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., Once (11) de agosto de dos mil veinte (2020).

<b>NATURALEZA DEL PROCESO</b>	ACCIÓN DE TUTELA
<b>PROCESO No.:</b>	11001-33-35-025-2020-000197-00
<b>DEMANDANTE:</b>	AURI ESTELA MORALES GONZALEZ
<b>DEMANDADO:</b>	SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES – SAE
<b>VINCULADO:</b>	FISCALIA 75 DE LA UNIDAD NACIONAL DE EXTINCION DOMINIO DE BOGOTA

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por la señora AURI ESTELA MORALES GONZALEZ, quien actúa a través de apoderado judicial, en contra de la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES – SAE., por la presunta violación al debido proceso y vivienda digna.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Soporte fáctico de la solicitud de amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes **HECHOS** relevantes:

Indicó la accionante, que adquirió en virtud de la Agencia Promotora de Vivienda Urbana, por el sistema de cuotas mensuales, el lote 14 de la Manzana B del barrio Santa Clara, ciudad de Cereté, sin conocimiento alguno, en ese momento, que los terrenos en donde construyó su casa, provinieran de una actividad ilícita respecto de unos sujetos investigados penalmente, resaltando que al momento de cumplir con las cuotas y de hacer la inscripción en la Oficina de Registros Públicos de dicha ciudad, no se evidenciaba ninguna medida cautelar respecto de la Fiscalía frente al ya mencionado predio.

Manifestó que se han dirigido junto con la Procuraduría 110 Judicial de Bogotá y ante la Fiscalía a cargo del presente asunto, a fin de solicitarle que sea incluida dentro del proceso que se está llevando a cabo, como “Tercero Comprador de Buena Fe exenta de culpa”, dando como respuesta que, como quiera que por cuenta de la accionante, no ocurrió la tradición del presunto negocio jurídico de compraventa, haciendo el mismo oponible frente a terceros y que lo adquirido por la aquí accionante, no le permitiría actuar dentro del proceso penal.

Como consecuencia del decreto de la medida cautelar interpuesta en el año 2011, frente al predio de la accionante, se solicitó el levantamiento de la misma, por cuanto, a la existencia de la incertidumbre si perderían el predio o no, resaltando que a la fecha aun la fiscalía aun no ha interpuesto la Demanda de extinción de dominio.

De lo anterior, mediante solicitud de 14 de enero de 2020, a la accionada SAE, les señaló que debido a que la ley que esta aplicando la Fiscalía, frente al tema de investigación, es la ley 793 de 2002, y por tanto, no podría realizar la enajenación temprana de los sobre los bienes embargados, pero que revisando en la pagina SISA, se evidenció que la vivienda de la accionante fue puesta a la venta por cuenta de la figura “enajenación temprana”, la misma que debía contar con la autorización previa de la Fiscalía, pero que en atención a la reforma de la Ley 1849 de 2017, es al administrador del Frisco, a quien le corresponde llevar a cabo la enajenación aun sin contar con el consentimiento de la Fiscalía.

Indicó, que se le ha reiterado al Fiscal 75 de la Unidad Nacional de extinción de dominio, para que diera aplicación a la ley 1708 de 2014, que determina que luego de haber pasado 6 meses desde que se decretaran medidas cautelares, sin haberse presentado una demanda, se deberían levantar dicha medida, y que a la fecha han transcurrido 9 años sin que se hubiese presentado alguno de los dos eventos mencionados.

Resaltó que se está viendo perjudicada la accionante debido a que en virtud de la figura de enajenación temprana; han ido personas a mirar la casa que se está ofreciendo por parte de la accionada SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES del Frisco, pues aparece su casa en un portal de venta y en cualquier momento teme por ser desalojada de su hogar.

## 1.2. Pretensiones.

La tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes:

*“Conceder el amparo solicitado por violación de los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO (Art. 29 CN) y VIVIENDA DIGNA, ordenando a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. **S.A.E administrador como secretaria** DEL FRISCO, para que suspenda la venta o enajenación temprana del bien ubicado en la MANZANA A LOTE 25 de la Urbanización Santa Elena Etapa 4 de la ciudad de Montería, hasta tanto culmine el proceso de Extinción de Dominio que cursa contra el mismo...”*

## 2. TRÁMITE PROCESAL Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020), en el que se ordenó vincular como sujeto pasivo a la Fiscalía 75 de la Unidad Nacional de Extinción de dominio de Bogotá y notificar por el medio más expedito y eficaz, tanto al representante legal de la Entidad accionada como al Fiscal Delegado, a quienes se les concedió el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre los hechos y fundamentos de la acción, ejerciendo su derecho de defensa.

Notificadas en debida forma las entidades accionadas, y vencido el término concedido para su intervención, solamente la entidad vinculada contestó la presente acción de tutela de la siguiente forma.

**INFORME DE LA FISCALIA 38 DELEGADO DE LA DIRECCION ESPECIALIZADA DE EXTINCION DE DOMINIO:** (Fls. 77-80)

A través del Fiscal 38, quien es encargado de la Fiscalía 75 de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio, ya extinta, en virtud de la Resolución 0269 del año en curso; dando contestación a la acción de tutela solicita se declare la improcedencia de la acción impetrada, teniendo en cuenta que se ha actuado dentro de los parámetros que establece, tanto la Constitución, como la Ley.

Consideró que entendía el inconformismo por cuenta de la accionada respecto a recibir en reiteradas ocasiones respuestas a sus peticiones escritas y verbales, en el sentido de no poder ser tomada en cuenta dentro del proceso de extinción de dominio, al no estar legitimada, pues el titular del predio por ser un bien sujeto a registro, será la persona que dicho registro lo acredite como tal, al ser un documento idóneo que la acredite y que al no aportar ninguna prueba que reconozca dicha titularidad y que al momento que la accionante hace mención a su supuesta titularidad, no hace referencia al folio de matrícula inmobiliaria, ni al acto solemne que la acredita como dueña.

Manifestó que no es factible acceder a una petición que versa sobre la supuesta propiedad de un bien inmueble, cuando, ni siquiera se sabe con exactitud, a cual se refiere, toda vez que hay afectados más de 500 lotes en diferentes urbanizaciones, agregando que no controvierte el hecho que, posiblemente, el accionante solamente tenga el acto de una promesa de compraventa sobre el predio, pero con esto no la convierte en titular del bien, pero que, otras personas cumplieron con la totalidad del pago suscribiendo elevando las respectivas matrículas inmobiliarias y registrándolas en la Oficina de Registros Públicos, siendo considerados por la Fiscalía que fueran terceros de buena fe exentos de culpa.

Resaltando que, todo lo que tenga que ver con los bienes dentro del proceso de extinción de dominio, durante la vigencia de la Ley 793 de 2002, era manejado por la ley 785, dejando en claro que, en ningún artículo, hace referencia al manejo de los bienes, razón por la cual, se delegó dicha función a través de la Ley 785 de 2002, con el propósito exclusivo de dictar los lineamientos a esta materia.

Dejando en claro que, la accionada SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE, como administradora del FRISCO, pretende hacer uso de una facultad que le otorga la ley, como es la enajenación temprana, sin que en ello

intervenga la Fiscalía, trayendo a colación un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en atención a que, no deberá concederse una tutela en contra de una parte pasiva cuando esta última demuestre que no ha existido acción y omisión al respecto.

### **3. PRUEBAS ANEXAS AL ESCRITO DE TUTELA**

#### **Por cuenta de la accionante:**

- Copia de respuesta dada a la accionante por parte de la Fiscalía a cargo del asunto de fecha 19 de diciembre de 2018
- Copia de oficio remitido por la Procuraduría 110 Judicial al fiscal con fecha 07 de diciembre de 2018
- Copia de la solicitud presentada por la accionante en el sentido de levantar la medida cautelar de fecha 09 de febrero de 2019.
- Respuesta del fiscal 75 Unidad Nacional de extinción de dominio de fecha 10 de septiembre de 2019
- Pantallazo en donde aparece ofrecido en venta el lote 14 de la Manzana B,
- Copia del acta de entrega del bien
- Copia de la cedula de ciudadanía de la señora AURI ESTELA MORALES
- Copia de la Declaración juramentada
- Promesa de venta
- Recibo de pago

## **II. CONSIDERACIONES**

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario, supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a

los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **1. Procedibilidad de la Acción de Tutela.**

En repetidas oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela contra particulares. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y del artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 se entiende que la acción de tutela procede contra la acción u omisión de las autoridades públicas, que hayan violado o amenace violar los derechos fundamentales de un individuo.

Su procedencia como mecanismo sumario para la protección de los derechos, se han establecido entre los requisitos básicos de procedibilidad: la subsidiariedad y la inmediatez.

El primero de ellos, la subsidiariedad, se deriva del inciso tercero del artículo 86, en consonancia con el numeral primero del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales, la acción de tutela *“sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”* Sin embargo, también la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que en cada caso en concreto se deberá analizar la efectividad de los demás mecanismos judiciales que el sujeto tiene a su disposición para determinar su eficacia e idoneidad con miras a la protección adecuada de los derechos afectados, o en su caso, la viabilidad de la protección constitucional por vía de la acción de tutela.

El segundo requisito, la inmediatez, de creación jurisprudencial<sup>1</sup>, mediante el cual se ha pretendido asegurar que la tutela se utilice como una reacción judicial eficaz frente a la violación o amenaza grave, actual y vigente de los derechos fundamentales, que al mismo tiempo garantice la debida salvaguarda de la seguridad jurídica. En efecto, se ha establecido en la jurisprudencia que si bien la tutela puede ser interpuesta en cualquier tiempo y en ese orden técnicamente no tiene un límite temporal para su interposición que pueda ser determinado a priori, sí debe ser presentada dentro de un término razonable.

Así las cosas, en cada caso concreto el juez constitucional debe entrar a valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, para llegar a determinar si la tutela se interpuso oportunamente. Sólo al estudiar este elemento, se está en condiciones para establecer si el mecanismo de la tutela puede efectivamente proteger derechos fundamentales, sin perjudicar a terceros que ya habían comprometido su actuar según las circunstancias jurídicas y fácticas ya establecidas y decantadas con el tiempo.

Con ambos requisitos se trata de conservar el alcance jurídico de la acción de tutela, para que la misma no se convierta en un medio que antes que útil para procurar la garantía *ius fundamental* de los derechos, fuese el instrumento para superar la falta de diligencia y la desidia de quien ha omitido acudir al juez para la protección de sus bienes jurídicos más preciados<sup>2</sup>.

## **2. Enajenación voluntaria y la afectación a terceros.**

En tratándose del proceso de extinción de dominio, debe anotarse que dicha demanda de deberá dirigirse contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes, por lo que la ley 1708 de 2014, desconoce que otros sujetos de derecho pueden verse afectados con el trámite de dicha extinción de dominio.

En atención a que, el legitimado por pasiva es el titular del derecho real principal, de participar otra persona diferente dentro del trámite judicial, la misma debería ser excluida por falta de legitimación, y si existiera la oposición de un tercero, se limitaría solamente dentro de su derecho de posesión sobre la cosa extinguida en su dominio, pudiendo adelantar un incidente dentro de los 10 días siguientes a la terminación de la diligencia para que reconozca su derecho.

Por último, es importante resaltar que de la sentencia que declare la extinción de dominio, puede ser revocada por el superior jerárquico, ordenándose al Juez de primera instancia que, proceda a restablecer los derechos y situaciones del demandado y situaciones del demandado sobre los bienes

---

<sup>1</sup> Ver sentencias SU-961 de 1999, T-344 de 2000, T-1169 de 2001, T-105 de 2002, T-575 de 2002, T-843 de 2002, T-315 de 2005, T-993 de 2005, T-1140 de 2005.

<sup>2</sup> T-426 de 2011.

objeto de extinción de dominio y a su vez, sea condenado al demandante de pagar por todos los daños y perjuicios que esta actuación ocasione.

**Etapas del Proceso de Adquisición de Bienes:**

<b>ETAPA 1</b>	<b>ETAPA 2</b>	<b>ETAPA 3</b>
<b>OFERTA DE COMPRA</b>	<b>ENAJENACION VOLUNTARIA</b>	<b>EXTINCIÓN DE DOMINIO</b>
La administración presenta una oferta para adquirir el bien	El Estado y el particular fijan las condiciones contrato de compraventa	Se da el titulo traslativo de dominio y el pago indemnización al particular expropiado

Han sido diversos los pronunciamientos a los efectos en que incurre el procedimiento de la indemnización al momento de llegar al final del proceso de extinción de dominio, en tales eventos, la conclusión siempre es la misma: *“siempre antes de llegar a una extinción de dominio, se deberá indemnizar al sujeto y hasta que dicha situación no ocurra, no se llevará a cabo el traslado del dominio del bien”*.

Queriendo decir con esto que, es el sujeto que tenga la calidad de propietario del bien susceptible de ser extinguido, quien deberá alegar su derecho a ser indemnizado.

Esto anterior en atención a que lo que se va a perjudicar es precisamente la pérdida del derecho de propiedad, para lo cual aquel sujeto que se viera perjudicado, podría ejercer una acción en contra del acto administrativo que lo ordene, interponiendo de forma efectiva una demanda de Nulidad y Restablecimiento de derecho.

**3. Problema jurídico:**

El presente asunto, se contrae a establecer si las entidades accionadas, vulneraron los derechos invocados por la accionante.

**4. Caso en concreto.**

En el presente caso, acude al medio de protección constitucional la señora AURI ESTELA MORALES GONZALEZ, en procura de que se le proteja el derecho fundamental al debido proceso y a la vivienda digna, y se proceda a ordenar a la accionada SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAS SAE, como administradora y secretaria del Frisco, suspender la enajenación temprana del bien ubicado en la Manzana A Lote 25 de la ciudad de Montería.

Ahora bien, en el asunto puesto en conocimiento de éste Despacho como Juez Constitucional, se advierte que las pretensiones incoadas serán negadas en su totalidad, teniendo en cuenta que resulta improcedente su concesión, por existir otros mecanismos judiciales ordinarios para resolver sobre dichos pedimentos, el cual es acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que le diriman el conflicto; mecanismo que no puede ser desplazado por el Juez de tutela, en consideración a que en el presente caso no se probó un perjuicio irremediable.

En atención a esto, se tiene que, la entidad vinculada coincidió con la accionante en que, en efecto han sido diversos los momentos en que se ha solicitado el levantamiento de la medida cautelar frente al predio en donde ha pernotado la accionante durante un tiempo, con la única diferencia que, Fiscalía 75 Delgada de Bogotá, le ha resaltado que, para acreditarse como tercero de buena fe, respecto de proceso de extinción de dominio, deberá allegar por cuenta de la accionante, un documento idóneo que demuestre el derecho de dominio que tiene frente al predio susceptible de extinción de dominio, sin que, a la fecha, aun se haya demostrado.

Corolario con lo anterior, es importante establecer que, si bien es cierto, la acción de tutela puede interponerse entre otros momentos, para evitar un perjuicio irremediable, empero, la accionante no lo ha evidenciado, además, se debe resaltar que, como bien lo resaltó la accionante, la resolución de la situación jurídica aún no ha finalizado, sino que se encuentra en etapa de pruebas.

Es necesario resaltar a la accionante que, como en efecto se evidenció por cuenta de la vinculada Fiscalía 75 delegada (ya extinta)<sup>3</sup>, la situación del predio que la accionante alega un levantamiento de la medida provisional; no es el único afectado, pero que, a diferencia de la accionante, los demás propietarios afectados han allegado los documentos idóneos para ser parte dentro del proceso de extinción de dominio.

Han sido diversos los pronunciamiento de la Corte Constitucional<sup>4</sup> frente a la indemnización a terceros dentro de un proceso de extinción de dominio, el cual mediante la entrega anticipada del inmueble, inicialmente no se hace a través de un título traslativo de dominio, sino a título de tenencia, protegiendo con ello el derecho a la propiedad, siendo el resultado final que, la extinción de dominio exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio, mas no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa.

Queriendo con ello decir que, se aleja de ámbito constitucional la presente discusión, puesto que, en primera instancia la accionante no ha logrado probar

---

<sup>3</sup> FIs. 77-80

<sup>4</sup> Sentencia C- 750 de 10 de diciembre de 2015. MP. Alberto Rojas Rios

el perjuicio irremediable, e igualmente, tampoco ha atendido a lo señalado por la Fiscalía, en diversas oportunidades, para ser tenida en cuenta dentro del presente proceso como tercera de buena fe y así poder exigir dentro del pronunciamiento de fondo sus respectivos derechos de dominio<sup>5</sup>.

Por último, para ésta instancia constitucional es claro que, la tutela no es un medio para reemplazar instancias jurisdiccionales, por cuanto, en el caso concreto, ni siquiera se ha finalizado un proceso de extinción de dominio frente a unos predios que estuvieron involucrados en asuntos ilícitos. Máxime, si como lo señala la Fiscalía Delegada, en diversas ocasiones se ha resaltado a la accionante que debe allegar prueba alguna de que funge como titular de un bien inmueble para ejercer sus derechos de contradicción, aspecto que hasta el momento no ha ocurrido.

Concluyendo con esto, es claro para que este Juez constitucional, no encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad, razón por la cual, es necesario que el actor acuda a los medios ordinarios de defensa y en esa medida el Despacho declarará improcedente la presente acción, en virtud de lo establecido en el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política y en el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO (25) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE** la acción de tutela interpuesta por **AURI ESTELA MORALES GONZALEZ**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Comunicar a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.** De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANDRES JOSE QUINTERO GNECCO<sup>6</sup>**  
**Juez**

ampm

---

<sup>5</sup> Folio 42

<sup>6</sup> Juez 26 Administrativo del Circuito de Bogotá, encargado del Juzgado 25 Administrativo del Circuito de Bogotá, en virtud de la Resolución No. 016 de 24 de julio de 2020.

**Firmado Por:**

**ANDRES JOSE QUINTERO GNECCO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 026 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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: **d1f24c4267b13bccf71042018d80a3b27d97dcfa75419723d1c9f6285a295f7b**  
Documento generado en 11/08/2020 07:15:00 p.m.