

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**



**JUZGADO SEGUNDO DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE  
DOMINIO DE BOGOTÁ**

<b>Radicación:</b>	<b>11001 31 20002 2023-084-2</b>
<b>Radicado Fiscalía 58 DEEEDD</b>	<b>202200004 E.D.</b>
<b>Afectados:</b>	<b>Lina María González Zuluaga y otros</b>
<b>Decisión:</b>	<b>Declara legalidad e ilegalidad de medidas cautelares</b>
<b>Interlocutorio</b>	<b>Nº 022</b>

**Bogotá, D. C., veintidós (22) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).**

**1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Resolver la solicitud de control de legalidad de las medidas cautelares impuestas en resolución de 7 de octubre de 2022, respecto de varios inmuebles, entre los que se encuentran del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 103-5179 ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas; el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21-SUR-65/73 de Ibagué – Tolima, inmuebles identificados respectivamente con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797, de los que reclama propiedad la señora Lina María González Zuluaga, petición elevada por el Dr. Ernesto Pavel Santos Velez.

**2. SITUACIÓN FÁCTICA QUE DIO ORIGEN AL PROCESO**

Dan cuenta las diligencias de una organización delincriminal dedicada al narcotráfico que fue puesta en conocimiento de las autoridades por la Embajada Británica el 7 de febrero de 2019, en una comunicación con la que dio a conocer que de acuerdo a información obtenida por fuente humana de la agencia contra el crimen, realizaban sus coordinaciones delictivas entre las ciudades de Cartagena,



Santa Marta y Medellín, conspirando para llevar acabo el transporte transnacional de sustancias estupefacientes desde el caribe colombiano hacia Centro América y Europa a través de diferentes modalidades de transporte.

### **3. ANTECEDENTES PROCESALES**

Por los hechos mencionados se iniciaron investigaciones penales en contra de varias personas por los delitos de narcotráfico y Concierto para delinquir, siendo uno de ello el señor Emerson Fabian Rubio Cardozo, señalado como líder de la organización, actuaciones de las que se derivó la acción extintiva del dominio.

Las diligencias fueron asignadas a la Fiscalía 58 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio DEEDD delegada que ordenó la inscripción de medidas cautelares que garanticen el cumplimiento de los fines del presente trámite, la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes relacionados en dicha decisión.

El 19 de abril de 2023 presentó demanda solicitando la extinción del derecho de dominio respecto de los bienes inmuebles vinculados al proceso, tras considerar que se configuraron las causales contenidas en los numerales 1 y 5 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014<sup>1</sup>.

Ahora bien, el Dr. Ernesto Pavel Santos Velez, en calidad de apoderado de la señora Lina María González Zuluaga, mediante escrito solicitó el control de legalidad de las medidas cautelares impuestas a los bienes que figuran a nombre de su representada<sup>2</sup>.

Mediante auto de 13 de julio de 2023<sup>3</sup>, se admitió a trámite el control de legalidad presentado y se dispuso el traslado de ley, termino dentro del cual el

<sup>1</sup> Página 4 del PDF del cuaderno original 9 de la actuación principal del proceso No. **2023-230-4** facilitado por el Juzgado Cuarto del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá al que le fue asignado por reparto la etapa de juicio

<sup>2</sup> Disponible en el expediente electrónico **2023-084-2** como documento 0002

<sup>3</sup> Disponible en el expediente electrónico **2023-084-2** como documento 0007



representante del Ministerio de Justicia y del Derecho se pronunció solicitando que se decrete la legalidad de las medidas cautelares<sup>4</sup>.

#### **4. LA RESOLUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.**

Como ya se señaló, mediante resolución de 7 de octubre de 2022 la Fiscalía impuso las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, entre otros, respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 103-5179 ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas; el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21-SUR-65/73 de Ibagué – Tolima, inmuebles identificados respectivamente con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797 y que figuran a nombre de Lina María González Zuluaga, respecto de los que eleva solicitud de control de legalidad a las cautelares.

Como sustento de su solicitud, se refirió al factor de competencia, citó la normatividad aplicable a las medidas cautelares, relacionó los hechos, todas las labores investigativas efectuadas y sus resultados, los integrantes de la organización y sus roles, entre ellos, Emerson Fabian Rubio Cardozo señalado como coordinador logístico para la contaminación de contenedores en el puerto, el modus operandi; deduciendo que de las actividades delictuales obtuvieron ganancias millonarias invertidas en bienes y servicios. Relaciona los delitos en los que se incurrió como fue Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y Concierto para delinquir.

Seguidamente hace una exposición las características, definición y naturaleza de la acción de extinción de dominio, recordando que es deber de la Fiscalía asegurar los bienes objeto del trámite de extinción de dominio, adoptando las medidas cautelares que sean procedentes, citando al efecto las normas aplicables, luego de lo cual cita varias de las incautaciones de estupefacientes logradas a partir de la información de la fuente humana, aclarando que si bien datan del año 2021, lo cierto es que *«la máxima de la experiencia indica que las operaciones complejas*

<sup>4</sup> Disponible en el expediente electrónico **2023-084-2** como documento 0012



*no se constituyen en una asociación espontánea o esporádica, identificándose como esta se viene sosteniendo en el tiempo, dada la confianza y pericia de los integrantes de la organización, por tanto se infiere que es una actividad sostenida logrando objetivos compartidos y funciones claramente definidas, interrelacionadas, que permiten determinar que esta actividad empezó con anterioridad a los eventos logrados por el agente encubierto en el 2021», a partir de las cuales han adquirido distintos bienes.*

Precisó entonces que las medidas cautelares que sirven para cumplir el fin propuesto, son la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro respecto de los bienes de los afectados, entre ellos de Lina María González Zuluaga, puesto que en su caso concurren las causales extintivas de los numerales 1 y 4 del artículo 16 del C.E.D., siendo necesario y urgente que los titulares de esos derechos mal habidos no sigan ostentando la titularidad, sustrayéndolos de su esfera de dominio a través de las medidas cautelares de que trata la Ley.

Pasa entonces a explicar la **necesidad** de la medida cautelar, indicando que busca evitar el traspaso de los bienes a nombre de terceros para escapar de la justicia además de ser **razonable** por tratarse de la única vía para frenar esa posible disposición o enajenación y que es **proporcional** a su vez, pues es claro que la medida busca limitar la disposición jurídica y material.

Precisa que el embargo es indispensable para sacarlos del comercio y evitar que emigren del haber patrimonial de su actual titular, además de favorecer la efectividad de la acción judicial, además de ser la más acertada y menos gravosa para impedir su enajenación o la ejecución de maniobras jurídicas tendientes a hacer nugatorio el trámite de extinción de dominio; con el secuestro se busca evitar el uso indebido y el deterioro o destrucción, por lo que no deben permanecer bajo la administración de sus propietarios.

Explicado lo anterior asevera que las causales extintivas aplicables en este asunto de manera respectiva son la 1, 4 y 5 del artículo 16 del C.E.D., de las que explica las razones por las que se configuran en el caso concreto, insistiendo en su



tesis de que la ejecución de las actividades de narcotráfico de Emerson Fabian Rubio Cardozo señalado líder de la organización data de tiempo atrás, no reciente.

A continuación, relaciona los bienes objeto de las medidas cautelares, concretamente en los numerales 5.11 a 5.14, de los que afirma concurren las causales 1 y 4, puesto que tienen su origen en los rendimientos derivados del accionar delictivo de su compañero el señor Emerson Fabian Rubio Cardozo, sumado a que fueron adquiridos en la línea de tiempo en que él desarrolló su actividad ilícita de narcotráfico y finalmente relacionó los elementos probatorios que sustentan su decisión cautelar, que se reducen a cinco informes de policía judicial.

## **5. LA SOLICITUD<sup>5</sup>**

En su escrito el Dr. Ernesto Pavel Santos Velez comienza por exponer sobre la naturaleza de las medidas cautelares, finalidades, significado, indicando que no tienen fuerza de cosa juzgada, sino que pueden revocarse cuando no cumplen con los requisitos, motivo por el que solicita el levantamiento de las decretadas por la Fiscalía, para lo cual cita la normatividad que regula el tema en el C.E.D.

En primer lugar, afirma que en este caso concurre la causal 1<sup>a</sup> de ilegalidad del artículo 112 del C.E.D., indicando que los hechos están relacionados con el delito de tráfico de estupefacientes desde Cartagena hacia otros países en el que se vio involucrado el señor Emerson Fabian Rubio Cardozo por distintos eventos ocurridos entre mayo y septiembre de 2021, mismos que no tienen relación con la fecha de adquisición de la propiedad de su mandante, razón por la que las medidas cautelares decretadas sobre los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797 son improcedentes, puesto que la señora Lina María González Zuluaga los compró el 29 de diciembre de 2017, es decir, tres años antes del inicio del proceso conocido como “Mar de Leva” y por ende no existe ningún nexo con los hechos en los que incurrió su excompañero sentimental, no siendo posible que los recursos provinieran de esos actos delictivos.

---

<sup>5</sup> Disponible en el expediente electrónico **2023-084-2** al interior de la carpeta denominada “SolicitudAnexos”



Agrega que su mandante no está vinculada a ninguna investigación o proceso judicial, por lo que es patente la ausencia de relación con los presuntos punibles, además que compró sobre planos lo que indica que pagó mediante abonos mensuales, y dada su profesión de bacterióloga ha desempeñado actividades legales en entidades públicas y privadas, en el comercio de prendas de vestir, y declara renta desde el año 2016, por lo que concurre la causal 1ª de ilegalidad, dado el origen lícito del capital.

En lo que tiene que ver con el inmueble de matrícula inmobiliaria 103-5179, dice que lo adquirió el 31 de marzo de 2021 en once millones de pesos con recursos lícitos propios de su actividad que reflejan su capacidad económica, a su hermano Carlos Andrés González Zuluaga quien era dueño desde 2013.

Da a entender que la Fiscalía no actuó con objetividad y transparencia al proferir las medidas cautelares cuya revocatoria invoca, ya que no analizó que por la fecha de adquisición de unos bienes no eran procedentes y respecto del otro tampoco por haber sido adquirido por compra a su hermano por un valor limitado, sumado a su actividad legal e insiste que por esa razón es aplicable la causal primera.

Frente a la necesidad de imposición de las cautelas argumenta que la búsqueda de los fines del artículo 87 del C.E.D., como lo es evitar una posible enajenación debe estar fundamentada y soportada probatoriamente, pues su adopción debe ser excepcional por su carácter transitorio y la imposibilidad que ello representa para el propietario de su disposición, citando al efecto jurisprudencia de la Sala de Extinción de Dominio del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá; además de la obligación de hacer un estudio concienzudo sobre la razonabilidad y proporcionalidad, ya que no está solo en juego el derecho de propiedad, sino la propia estabilidad familiar, por lo que es viable adoptar medidas menos drásticas como la suspensión del poder dispositivo.

Cita decisiones en las que se declaró la ilegalidad por no estar debida y probatoriamente sustentadas, como en el caso de su mandante, ya que no existe



riesgo de que los bienes sean negociados, enajenados, trasferidos, ocultados, destruidos o que se destinen a actividades ilícitas, sino por el contrario unos están destinados a la vivienda y el adquirido a su hermano bajo un escenario de eventual construcción por ser un lote, están en buen estado, cumplen la función social y no hubo oposición a las diligencias de secuestro; y si la enajenación o transferencia es lo que se teme, basta con la suspensión del poder dispositivo, sobre la cual cita jurisprudencia.

Trae a colación decisiones de juzgados de extinción de dominio en los que en asuntos similares se ha mantenido únicamente la suspensión del poder dispositivo y aplican para esta situación *“en el entendido que los fundamentos para justificar estas medidas fueron genéricos y repetitivos”* y los fines perseguidos se pueden satisfacer con dicha cautela.

Allegó documentación para que sea tenida como prueba, con los que pretende demostrar la época de adquisición, la desproporcionalidad e irracionalidad del secuestro, insistiendo que su finalidad se puede garantizar con medidas menos lesivas, además que la administración del lote es más grave para el Estado ya que su valor comercial ínfimo no se compadece con los gastos en los que tendría que incurrir para ello.

Por lo anterior solicitó la ilegalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro que pesan sobre los bienes de la señora Lina María González Zuluaga.

Relacionó la documentación que aporta para que sea tenida como prueba.

## **6. INTERVENCIÓN PREVIA.**

El representante del Ministerio de Justicia allegó escrito en el que relacionó los hechos, la actuación procesal, los argumentos del Dr. Ernesto Pavel Santos Velez, luego de lo cual estimó que se debe desestimar la solicitud de control de legalidad.



Como fundamento de su solicitud realizó una breve explicación acerca de la naturaleza, finalidad y objetivos del proceso cautelar en materia de extinción de dominio, sus características y la normatividad que las regula.

De esta manera, sobre la solicitud de control de legalidad comenzó por recordar la naturaleza, independencia y autonomía de la acción extintiva y precisó que si la Fiscalía emitió la resolución fue porque indudablemente porque encontró elementos mínimos de juicio suficientes para configurar la existencia de una o varias causales extintivas, puesto que a partir de los elementos arrojados se determinó la presunta existencia de una actividad ilícita, en concreto se evidenció que el bien lo usaron para ocultar el patrimonio ilícito constituido, esto es para darle apariencia de legalidad a esos recursos; por lo que Lina María González Zuluaga deberá demostrar en juicio su calidad de tercera de buena fe exenta de culpa.

Así mismo, señaló que las medidas impuestas por la Fiscalía son necesarias, razonables y proporcionales, dado que las mismas están encaminadas a proteger la integridad del bien, tanto física como jurídicamente, que no sea objeto de ventas o deterioro y que la sentencia pueda ser ejecutada en caso de declararse la extinción de dominio, por lo que no se configuran las causales de ilegalidad invocadas y, en consecuencia, solicitó que se declaren legales.

## **7. CONSIDERACIONES.**

### **7.1. Competencia.**

Previo a adoptar la decisión que en derecho corresponde, se debe indicar que en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 39 de la Ley 1708 de 20 de enero de 2014, este Despacho es competente para resolver la solicitud de control de legalidad presentada por el apoderado de los afectados en el curso del proceso. El texto de la citada norma es el siguiente:

**“ARTÍCULO 39. COMPETENCIA DE LOS JUECES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.** Los Jueces de Extinción de Dominio conocerán:

(...)



---

*2. En primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia.”*

Ahora bien, en lo que se refiere a la competencia de este Juzgado para conocer del *sub judice*, es importante atender las previsiones del Acuerdo No. PSAA16-10517 del 17 de mayo de 2016, “*Por el cual se establece el mapa judicial de los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio, en el territorio nacional*”, emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, con base en el cual este Juzgado es competente para tomar la decisión que en derecho corresponda del presente asunto, pues aunque los bienes objeto de esta decisión están ubicados en Anserma – Caldas e Ibagué – Tolima, varios de los bienes objeto de este control de legalidad están ubicados y/o registrados en este Distrito Judicial, tales como 1 inmueble, 3 vehículos y una cuenta bancaria y sobre los mismos se decretaron las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro por parte de la Fiscalía, amén de que su conocimiento fue avocado por el Juzgado Cuarto del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá el 4 de agosto de 2023.

## **7.2. Fundamentos legales.**

Con base en lo expuesto, el Despacho analizará la solicitud presentada por el apoderado de la afectada, a fin de verificar si se dan los presupuestos para acceder a su pretensión, o si por el contrario deben ser legalizadas las medidas cautelares ordenadas por la Fiscalía el 7 de octubre de 2022. Para ello, resulta pertinente señalar la normatividad vigente que rige en el presente trámite.

En primer lugar, se debe indicar que el Código de Extinción de Dominio prevé dos tipos de control de legalidad en lo que se refiere al proceso de extinción del derecho de dominio. Estos son el control de legalidad a las medidas cautelares y el control de legalidad sobre el archivo. La primera clase de control es el propuesto en esta oportunidad, por lo que es necesario mencionar como fue regulado en la Ley 1708 de 2014 y actualmente por la modificación que de este trámite hizo la Ley 1849 de 2016.



**“Artículo 111. Control de legalidad a las medidas cautelares.** *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.*

**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 concorra 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. (Subrayado fuera del texto)*

**Artículo 113. Procedimiento para el control de legalidad a las medidas cautelares. (...)**

*Vencido el término anterior, el juez decidirá dentro de los cinco (5) días siguientes. Las decisiones que tome el juez en desarrollo del presente artículo, serán susceptibles del recurso de apelación.”*

Sobre los fines y las clases de las medidas cautelares, los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014 modificados por el 19 y 20 de la Ley 1849 de 2017 prevén lo siguiente:



**Artículo 87. Fines de las medidas cautelares.** *Al momento de la presentación de la demanda de extinción de dominio, si no se han adoptado medidas cautelares en fase inicial, el Fiscal, mediante providencia independiente y motivada, ordenará las mismas 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. (Subrayado fuera del texto original).*

**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. (...)

### **7.3. Caso concreto.**

En el presente asunto se ha puesto un cúmulo de documentos y actuaciones en conocimiento del Despacho con el fin de que se estudie si las medidas cautelares emitidas respecto de varios bienes inmuebles por la Fiscalía 58 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio DEEDD, así como su materialización se ajustaron a la normatividad que regula la acción extintiva.

Como ya se indicó, el apoderado de la señora Lina María González Zuluaga, aduciendo ser propietaria de los inmuebles objeto del presente control, solicita que se declare la ilegalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro dispuestas por la Fiscalía, fundado en la ausencia



de vínculo con los delitos cometidos por su excompañero señor Emerson Fabian Rubio Cardozo, es decir con las causales extintivas, además de que el apartamento, el garaje y el depósito fueron adquiridos en el 2017, es decir, antes de la línea de tiempo de ocurrencia de los presuntos punibles; y que el lote negociado en el año 2021 se lo compró a un hermano que ostentaba su titularidad desde el año 2013 por una cifra baja, sumado al hecho de que su actividad profesional y comercial dan cuenta de la capacidad económica de su representada. Así mismo, que la Fiscalía no sustentó debidamente y con pruebas para cada caso los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las cautelares que impuso, fundándose en argumentos genéricos.

Atendiendo lo expuesto por el apoderado de la señora Lina María González Zuluaga, en primer lugar debe indicársele que, este Despacho tiene únicamente asignado el conocimiento del control de legalidad formulado contra las medidas cautelares adoptadas por la Fiscalía en la resolución de 7 de octubre de 2022 respecto de sus cuatro inmuebles vinculados al proceso; por lo que debe limitarse a dicho estudio, sin hacer valoración alguna frente a las razones por las cuales estima que en el presente asunto no concurren las causales extintivas invocadas por la Fiscalía Delegada, tal como la ajenidad entre los delitos de corrupción y sus mandantes, la tercería de buena fe exenta de culpa que afirma les asiste, o el origen de los recursos para la adquisición, debido a que esos temas deben ser objeto de análisis en otro estadio procesal, como lo es el juicio de extinción de dominio, pues se insiste, la razón que nos convoca de manera exclusiva en esta oportunidad es incidental, y está relacionada únicamente con el control de legalidad de las medidas cautelares de que fueron objeto unos inmuebles.

En segundo lugar, se debe precisar que, la acción de extinción del derecho de dominio es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad y en ningún caso procederá la prejudicialidad para impedir que se profiera sentencia, ni incidentes distintos a los previstos en el Código de Extinción de Dominio tal como enseña su artículo 18, razón por la cual los argumentos relacionados con la ausencia de responsabilidad penal o la presunción de inocencia no pueden ser óbice para el adelantamiento de



la acción, pues son propios de los procesos penales y se insiste, no tienen incidencia en este tipo de asuntos.

Continuando, como ya se indicó, el apoderado de la señora Lina María González Zuluaga, estima que no existen elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los inmuebles afectados con las medidas tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio y que las medidas cautelares son desproporcionadas y no se muestran necesarias, razonables o proporcionales para el conocimiento de sus fines, por lo que da a entender que su intención es que sea declarada la ilegalidad.

Así pues, previo a resolver lo solicitado, ha de tenerse en cuenta que el derecho a la propiedad privada encuentra protección en el artículo 58 de la Constitución Nacional, como garantía que, de ser adquirida con arreglo a las leyes civiles, no puede ser desconocida ni vulnerada por ninguna autoridad. Allí se establece además que la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal, le es inherente una función ecológica. Pero además su protección está consagrada en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, artículo 17, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 21.

El desarrollo jurisprudencial ha establecido que, la propiedad es un derecho fundamental cuando tiene una relación directa con la dignidad humana<sup>6</sup>, lo que determina fortalecer su ámbito de protección, ya que los derechos fundamentales son un “*parámetro de legitimidad del sistema político y jurídico*”<sup>7</sup>, por lo que deviene que la propiedad no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que desconozcan el interés del propietario de obtener una utilidad económica sobre sus bienes y contar con las condiciones mínimas de goce y disposición.

Pese a lo anterior, es claro que la propiedad no es un derecho absoluto, pues el Estado puede imponer limitaciones, como ocurre en los procesos de extinción de

<sup>6</sup> Sentencia T-454/12 Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.\_

<sup>7</sup> URBANO MARTÍNEZ José Joaquín, La Nueva Estructura Probatoria del Proceso Penal. Ediciones Nueva Jurídica, 2 edición 2013 Pg.103.



dominio, por razón de haber sido adquiridos con dineros originados en actividades ilícitas o ser destinados al delito, siendo entonces las medidas cautelares el instrumento para evitar que los bienes objeto del proceso puedan ser ocultados, distraídos, negociados o transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción, o que no sigan siendo destinados al delito, ello mientras dura el proceso y se adopta una decisión definitiva.

En tal virtud el artículo 88 del Código de Extinción prevé que, aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permitan considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, y adicionalmente de ser razonable y necesario pueden decretarse el embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios.

Ahora, teniendo en cuenta que el memorialista da a entender que en el caso de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía a los bienes de sus representados se configuran las causales de ilegalidad de los numerales 1ª y 2ª del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio, una vez analizada la situación, el Despacho estima lo siguiente.

Frente a la primera causal, se debe precisar al apoderado de la afectada que, para imponer la suspensión del poder dispositivo la norma **reclama un mínimo** con el que se pueda considerar que **probablemente** los bienes afectados con la medida tienen vínculo con alguna causal de extinción de dominio, y para el caso que nos ocupa se tiene que, según lo indica la Fiscalía, el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21 sur- 65/73 de Ibagué – Tolima, con ocasión de las ganancias derivadas de las actividades ilícitas de narcotráfico desarrolladas por el señor Emerson Fabian Rubio Cardozo señalado líder del grupo, resaltando que si bien se tuvo noticia de estas a partir del año 2021, la experiencia enseña que las organizaciones delincuenciales dedicadas a ellas no aparecen de manera espontánea, sino que se requiere de la confianza y pericia de los integrantes, lo que le permite inferir que es una actividad sostenida logrando objetivos compartidos y funciones claramente definidas e interrelacionadas; en cuanto el lote ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas afirmó que



fue adquirido en la línea de tiempo en que Rubio Cardozo desarrolló su actividad ilícita de narcotráfico, da a entender la Fiscalía que la probabilidad de vínculo con las causales extintivas 1,4 y 5 del artículo 16 del C.E.D. está representado en la condición de compañera del citado delincuente que mantuvo la señora Lina María González Zuluaga

Esos aspectos reflejan una muy mínima relación, que por ahora deja entrever que hay solo unos pocos elementos de juicio para concluir que el inmueble hoy reclamado puede tener un probable vínculo con las causales extintivas invocadas por la Fiscalía Delegada, por lo que se declarará la legalidad de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, buscando evitar afectaciones al derecho de defensa y debido proceso con la restricción del derecho de propiedad que le asiste al afectado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que tal como lo señaló la Sala de Extinción de Dominio del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá siendo MP. Dr. Pedro Oriol Avella Franco precisó que “*el proceso de extinción de dominio transita por etapas progresivas de conocimiento, y la fase en la que se impone las cautelas es durante la investigación, momento en el que el legislador exige que los elementos de juicio arrojen un estándar de persuasión que se sitúa apenas en la probabilidad del vínculo con una causal de extinción de dominio*”<sup>8</sup>.

Por otra parte, respecto de los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, es preciso explicar que no basta con señalar de manera genérica y cíclica, como lo hace reiteradamente la Fiscalía, que las medidas cautelares son necesarias, razonables y proporcionales para evitar la enajenación de los bienes, que los efectos de una sentencia extintiva no se hagan nugatorios, buscando limitar la disposición jurídica y material, además de ser la más acertada y menos gravosa, dado el compromiso con la ejecución de las actividades de narcotráfico de Emerson Fabian Rubio Cardozo señalado líder de la organización que data de tiempo atrás, no reciente, sin presentar, un análisis detallado en el que explique para cada caso

---

<sup>8</sup> Auto de 3 de septiembre de 2019, proceso No. 11001312000320190000201. MP. Pedro Oriol Avella Franco.



los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, por lo menos, en lo que tiene que ver con los inmuebles objeto de esta decisión.

A ello se suma y no puede dejarse de lado, lo consignado en el acta de la diligencia de secuestro realizada el 7 de octubre de 2022<sup>9</sup>, en la que se dejó constancia que fue atendida por la señora Marta Lucía Zuluaga Serna, madre de la afectada y que su uso es comercial, que esta deteriorado en obra negra en el que funciona un local de cambio de aceites, lo que a juicio del Despacho explica la afirmación de la Fiscalía sobre el deterioro dado el tipo de actividad; por otra parte, en lo referente al apartamento, el depósito y el garaje de la ciudad de Ibagué – Tolima en el acta de secuestro<sup>10</sup>, se indicó que fue atendida por una arrendataria, se consignaron las características del inmueble, del que entre otras cosas, se indicó está en regular estado, incluyendo en la casilla correspondiente del formato que el uso es para vivienda, con lo cual, la probable enajenación de los bienes advertida por la instructora no resulta clara.

Recuérdese que repetitivamente, la única alusión que se hace es que probablemente los recursos para la adquisición de los bienes tienen origen en la línea de tiempo en la que el compañero de la afectada señor Emerson Fabian Rubio Cardozo se dedicó al delito de narcotráfico a nivel internacional por lo que deben ser cautelados por su origen ilícito, pero se insiste, además de explicar de manera genérica, cíclica y repetitiva en qué consisten los criterios que hacen parte del test de proporcionalidad, la Fiscalía no precisó nada más sobre los bienes en cuestión y lo único que hasta ahora se puede concluir es que al parecer fueron adquiridos con dineros del narcotráfico, con el ingrediente adicional que tres de los bienes fueron adquiridos en el año 2017 y el primer evento detectado de la organización data de 2021, sin más circunstancias adicionales que sugieran como necesarias, razonables y proporcionales las medidas cautelares de embargo y secuestro.

En otras palabras, no se puede pasar por alto que la Fiscalía, en lo que tiene que ver con los inmuebles, adujo en el cuerpo de su decisión la relación entre el

<sup>9</sup> Folio 21 del cuaderno Principal 6 la actuación principal disponible en el expediente digital No. **2023-230-4** facilitado por el Juzgado Cuarto del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá al que le fue asignado por reparto la etapa de juicio

<sup>10</sup> Folio 39 ibídem



señor Emerson Fabian Rubio Cardozo y la señora Lina María González Zuluaga en la línea de tiempo de la actividad delictiva, aspectos que se debatirán en el juicio; sin realizar una consideración o análisis concreto que de manera hilvanada sustente en esos elementos recaudados, los requisitos de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las medidas cautelares de embargo y secuestro que impuso, por lo menos, en lo que se refiere los bienes objeto de esta decisión, tal como lo exige el inciso segundo del artículo 88 del Código de Extinción de Dominio en los eventos en los que se decide imponer medidas adicionales a la suspensión del poder dispositivo.

Nótese que esta disposición da a entender que se debe hacer un estudio, lo que se desprende de la frase “*adicionalmente, de considerarse*”, sin que baste hacer una relación de definiciones de esos conceptos jurídicos, menos genérica, cíclica y repetitiva, sino se insiste, se requiere de un análisis de los elementos recaudados que sustenten esos requisitos de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, lo que para el caso concreto se echa de menos.

Por otra parte, sobre la afirmación de que el secuestro busca evitar el uso indebido y el deterioro o destrucción, por lo que no deben permanecer bajo la administración de sus propietarios, dando a entender que es necesaria la administración por parte del Estado, esto es, de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.; debe recordarse que esta Entidad reemplazó desde el año 2015 a la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE – en la administración de los bienes y activos incautados, pero ha de señalarse que el modelo no se ha caracterizado por ser el más eficiente y eficaz, si tenemos en cuenta que ha sido cuestionada por no contar con un inventario fiable desde el punto de vista físico, jurídico y financiero de cada uno de los activos, que a su vez esté actualizado, depurado y sea confiable; ya que hay bienes en total abandono; y con la aplicación de la figura de la enajenación temprana muchos de los afectados han tenido que acudir a la acción de tutela como medio para evitar violación de derechos fundamentales; igual pasa con el desalojo por los mismos afectados; sin arrojar los resultados esperados, desconociendo la localización y estado de muchos de los bienes; a lo que se suma falta de coordinación con las entidades de Registro para obtener la información y problemas no menores con los depositarios que según informe de la Contraloría



“*son débiles y escasos*” generando pérdidas para el FRISCO, a lo que se suma la demora de los procesos en la jurisdicción de extinción del derecho de dominio y la cantidad de demandas en contra de la Nación. Es por lo que en sentir del Despacho debe primar la excepcionalidad de la imposición de las medidas cautelares, aplicando solamente aquellas que cumplen con el objetivo perseguido al finalizar el proceso. Lo anterior dando una interpretación sistemática al momento de resolver jurídicamente la legalidad de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía General de la Nación, y de paso, evitando así un desgaste innecesario de la administración de justicia.

En ese orden de ideas estima el Despacho que no es viable continuar con las cautelares del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 103-5179 ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas; el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21-SUR-65/73 de Ibagué – Tolima, identificados respectivamente con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797 y que figuran a nombre de Lina María González Zuluaga, pues no se cumplió con las consideraciones exigidas por la norma, como se desprende de la decisión que las impuso; en otras palabras no se encuentra una motivación sobre este aspecto que dé claridad sobre el cumplimiento de los fines de las limitaciones en los términos del artículo 87, motivo por el que en virtud de los numerales 2 y 3 del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio **se declarará la ILEGALIDAD de las medidas cautelares de EMBARGO y SECUESTRO** impuestas por la Fiscalía, pues no se cumplió con el deber de analizar en concreto el material recaudado durante la fase inicial para fundamentar los requisitos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

En conclusión y en concordancia con lo expuesto, tal como se explicó en líneas anteriores, respecto de los inmuebles acabados de mencionar las medidas cautelares de embargo y secuestro se muestran ilegales por no cumplir para cada caso los requisitos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, por lo cual **SE ORDENARÁ** su levantamiento y cancelación en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria y su correspondiente devolución a la titular del derecho de dominio.



En consecuencia, la Fiscalía y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. deberán realizar las gestiones pertinentes para restablecer el *statu quo*, en lo que tiene que ver con los inmuebles de la ciudadana Lina María González Zuluaga, para que ella como propietaria inscrita continúe con su uso, goce y usufructo, mientras se adopta una decisión definitiva en su caso por parte del funcionario competente para la etapa del juicio.

Finalmente, por las razones expuestas con antelación, **se declarará la LEGALIDAD tanto formal como material de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo**, la que se mantendrá vigente en tanto el juzgado competente adopte la decisión definitiva en sentencia, por lo que no se ordenará su levantamiento.

Lo anterior teniendo en cuenta que precisamente, por encontrarse en una etapa inicial el proceso de extinción de dominio, debe garantizarse la ejecución de la decisión que le ponga fin, y para ello, con el propósito de garantizar que los bienes existan al finalizar el proceso, la Ley permite a la Fiscalía la imposición de medidas cautelares, aclarando que ello no implica que ya se haya extinguido el derecho de dominio como parece entenderlo el apoderado al indicar que se usaron las medidas cautelares a manera de prejuzgamiento, pues gozan de ser provisionales ya que la decisión definitiva se adoptará en la sentencia por el Juez competente como se acaba de indicar, según el material probatorio que sea allegado por las partes e intervinientes para sustentar sus argumentos frente a la configuración o no de la causal extintiva invocada por la Fiscalía.

Finalmente, como quiera que al Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá correspondió por reparto el adelantamiento del juicio bajo el radicado **2023-230-4, REMÍTASE** de manera inmediata a ese Despacho la presente actuación para lo de su cargo una vez se encuentre ejecutoriada.



En virtud de lo expuesto, **EL JUZGADO SEGUNDO DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE BOGOTÁ,**

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la **LEGALIDAD** tanto formal como material de la medida cautelar de **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO** adoptada respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 103-5179 ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas; el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21-SUR-65/73 de Ibagué – Tolima, identificados respectivamente con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797 que figuran a nombre de la señora Lina María González Zuluaga, en la Resolución de 7 de octubre de 2022, emitida por la Fiscalía 58 de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio DEEDD, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA ILEGALIDAD** de las medidas cautelares de **EMBARGO y SECUESTRO** adoptada respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 103-5179 ubicado en la carrera 3E No. 17-27 de Anserma – Caldas; el apartamento No. 214, el parqueadero No. 296 y el depósito No. 14 ubicados en la calle 97 # 21-SUR-65/73 de Ibagué – Tolima, identificados respectivamente con las matrículas inmobiliarias No. 350-239777, 350-239396 y 350-239797 que figuran a nombre de la señora Lina María González Zuluaga, en la Resolución de 7 de octubre de 2022, emitida por la Fiscalía 58 de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio DEEDD, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** el levantamiento y cancelación de las medidas cautelares de **EMBARGO Y SECUESTRO** en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, así como su correspondiente devolución a los titulares del derecho de dominio, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



**CUARTO.** Como consecuencia de lo ordenado en los numerales anteriores, la Fiscalía y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. deberán realizar las gestiones pertinentes para restablecer el *statu quo*, en lo que tiene que ver con esos inmuebles, para que la propietaria inscrita continúe con su uso, goce y usufructo, mientras se adopta una decisión definitiva en su caso por parte del Juzgado competente en la sentencia definitiva, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta decisión **remítase** de manera inmediata al Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá con destino al radicado **2023-230-4** para lo de su cargo.

Contra la presente providencia proceden los recursos de Ley, de conformidad con el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JOSÉ RAMIRO GUZMAN ROA**  
**JUEZ.**

Firmado Por:

Jose Ramiro Guzman Roa  
Juez Penal Circuito Especializado  
Juzgado De Circuito  
Penal 002 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: **abb21318870cdd14f6a6e75f56f8845c16988d2bfeefdcd3686b2e499f8907a0**

Documento generado en 22/03/2024 11:54:28 AM

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