



República de Colombia



Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado
Extinción de Dominio de Cúcuta - Norte de Santander

San José de Cúcuta, abril veintiséis (26) de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO:	Auto mediante el cual SE RESUELVE CONTROL DE LEGALIDAD A LAS MEDIDAS CAUTELARES (parágrafo 2° del artículo 33 de la Ley 1708 de 2014 adicionado por el artículo 8° de la Ley 1849 de 2017, numeral 2° del artículo 39 y aparte final del inciso 2° del artículo 113 de la ley 1708 de 2014).
RADICACIÓN:	54001-31-20-001-2023-00012-00.
RADICACIÓN FGN:	No 1100160990682022 00237 Fiscalía 57 E.D.
AFECTADA:	NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO identificada con cédula de ciudadanía No. 27.801.861.
BIENES OBJETO DE EXT:	Inmueble identificado con el folio de matrícula No. 260-205980 .
ACCIÓN:	EXTINCIÓN DE DOMINIO.

Vista la solicitud de control de legalidad¹ promovida por el Dr. **SERGIO ANDRES REYES BARÓN**, en su calidad de apoderado judicial de la afectada **NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO**, sobre la Resolución de Medidas Cautelares el día 21 de septiembre de 2022² emitida por la Fiscalía Cincuenta y Siete adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio; petición que se hace únicamente con relación al bien inmueble identificado con FMI No. **260-205980** ubicado en la manzana A2 del Conjunto Cerrado Quintas del Tamarindo, 1ª etapa, Lote No. 2, del municipio de Villa del Rosario, Norte de Santander, perteneciente a la afectada, conforme al contenido de los artículos 111, 112 y 113 de la Ley 1708 de 2014, procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponda.

1. RESOLUCIÓN OBJETO DE CONTROL.

1.1. Mediante Resolución del 21 de septiembre de 2022, con fundamento en los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014, modificados por los artículos 19 y 20 de la Ley 1849 de 2017, la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio profirió Resolución de Medidas Cautelares al considerar que, entre otros, el bien inmueble perteneciente a la aquí afectada se encontraría incurso en las circunstancias de que trata los numerales 1º, 4º, 5º y 9º del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014³.

Hechos que fueron delimitados por el ente investigador de la siguiente manera:

"Los hechos que motivan las causales extintivas de dominio, tienen como génesis el oficio de fecha 10 de mayo del 2022, del Fiscal 11 Especializado contra el Narcotráfico, quien solicita se dé inicio al proceso de extinción sobre bienes de propiedad de los integrantes de una organización delincriminal dedicada al tráfico, fabricación y porte de estupefacientes que viene investigando bajo el radicado número 110016099144201900963, y allegando informe de investigador de Campo FPJ-11 de fecha 24 de abril de 2020 (...) Se desprende del informe de Policía Judicial del Grupo de Investigación Criminal de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, los resultados de las actividades investigativas sobre la existencia de bienes muebles e inmuebles de los integrantes de la organización señores: Eduar José Contreras Caicedo alias "Patrón" o "Calvo", Luis Francisco Contreras Caicedo, alias "Franklin", William Jacinto Contreras Buitrago alias "Yiyan", Víctor Alfonso Sanabria Miranda alias "McGiver", José Benito Roso Contreras alias "José", Álvaro Enrique Hernández Pérez alias "Gordi" y Yordi Alejandro Rubiano Toloza alias "

¹ Ver folios 11 al 22 del Cuaderno de Control de Legalidad.

² Ver folios 1 al 34 del expediente digital Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.

³ Ver folio 5 de la Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.



Yordi", como de su núcleo familiar, ubicados en los municipios de Villa del Rosario y Cúcuta Norte de Santander, los que al parecer pueden estar vinculados en causales de extinción de dominio"⁴.

1.2. El instructor refirió partiendo de lo anterior que:

"De la compulsa de copias arrimada, radicada bajo el número 110016099144201900963 (...) se puede establecer que la investigación se originó por la comunicación de fecha 27 de agosto de 2019, expediente número 245B-HO-2983846 80-BG-A1735, suscrita por el Agente Jared R. Randall, agregado jurídico adjunto del FBI, quien en el marco de cooperación bilateral en materia judicial, dio a conocer la información entregada por una Fuente Humana a las autoridades estadounidenses (...) relacionada con la existencia de una red criminal dedicada a trasladar estupefacientes hacia el exterior (...) Posteriormente, el día 16 de enero de 2021 fue puesto en conocimiento nueva información (...) la cual indicó que dicha organización transportaba la sustancia estupefaciente desde zona del Catatumbo en vehículos tipo NPR hacia Cúcuta y, luego la trasbordaba a vehículos tipo volquetas de placas venezolanas arreglados con compartimentos secretos o "caletas", para posteriormente ser trasladada hacia Venezuela pasando por sectores fronterizos de Cúcuta; e identifica como integrantes de la misma a Víctor Sanabria, quien sería el encargado de acondicionar los vehículos con los compartimentos secretos, y a Edward Contreras Caicedo y Franklin Contreras. Caicedo, quienes para el traslado de la droga utilizan los vehículos de placas WFW034, SLH978 y A13ATA1; y que, el sitio donde son adaptados los vehículos, es el Taller de Víctor Sanabria "Taller Max Diésel", (...) Organización en la cual se encuentra establecido, en su primer nivel y como Líder el señor EDUAR JOSÉ CONTRERAS CAICEDO, conocido con el alias de "Eduar" o "El Patrón", "Gran Jefe", "Pluma Blanca" y la "Firma", quien realiza las coordinaciones con otras organizaciones delincuenciales afines al tráfico de estupefacientes, en el segundo nivel se encuentra a LUIS FRANCISCO CONTRERAS CAICEDO conocido con el alias "Franklin", es el LOGISTICO, quien una vez es adquirido el estupefaciente por parte de su hermano "Eduar, se encarga del transporte del mismo a Villa del Rosario, lo que hace en compañía de WILLIAM JACINTO CONTRERAS BUITRAGO alias "Yiyan" y VICTOR ALFONSO SANABRIA MARANDA, alias "Víctor" o Macgyver", quien realiza las modificaciones en los vehículos elaborando las llamadas "caletas donde es trasladado el estupefaciente, esto con base en su experiencia como mecánico automotriz (...) el núcleo familiar del señor EDUAR JOSÉ CONTRERAS CAICEDO, se encuentra conformado por las siguientes personas: (...) Norma Esther Contreras Caicedo (...) Hermana (...) de acuerdo a las interceptaciones a las interceptaciones telefónicas al parecer desempeña un rol financiero, dentro de la organización (...) de las comunicaciones, se aprecia cómo son dispuestos los bienes que al parecer son manejados por Norma Esther Contreras Caicedo, quien los registraba a nombre de terceros o de integrantes del núcleo familiar (...) para ello utilizaban además el sector financiero, esto para la obtención de créditos hipotecarios a fin de intentar justificar la procedencia de los mismos (...) Llama la atención la información comercial consignada ante el RUES, de donde se destaca que la señora Norma Esther Contreras Caicedo se encuentra registrada como persona natural con el número 27801861, y reporta un Establecimiento de Comercio de razón social "PARTES Y ACCESORIOS CROMOS AUTOS", constituido con M.M. 269735 del 13 de noviembre de 2014, con actividad principal de Fabricación y venta de partes para vehículos, con activo de \$1.500.000, de acuerdo con las renovaciones, registradas ante Cámara de Comercio de Cúcuta, en el periodo comprendido del año 2014 al 2019. Ya para los años 2020, 2021 y 2022, registró unos activos de \$ 1.600.000 y para éste último, \$1.700.000, cabe anotar que solo a partir del año 2019, empezó a registrar ingresos por valor de \$48.000.000 año 2020, \$55.000.000, año 2021 \$38.000.000 y para el año 2022 \$35.000.000 (...) Igualmente, de la información personal registrada ante la Administradora de los Recursos Generales en Salud, aparece registrada al sistema de Salud, en el régimen Contributivo, tipo de afiliación "Cotizante", a partir del 10 de agosto de 2021 (...) se desprende que adquirió durante los años 2017 al 2020, tres bienes, entre ellos el inmueble con M.I. 260-205980, el 27 de octubre de 2017, por valor de \$116.910.000, inmueble que fue grabado con hipoteca por valor de \$81.837.000 (escritura No. 2597 del 27/10/2017 a 20 años). Según el certificado obtenido de la consulta de información comercial CIFIN hoy TRANSUNION, registra la hipoteca constituida en el año 2017, misma que fue cancelada el 31 de marzo de 2019, es decir no 20 años sino quince meses después, y justamente en el periodo en el cual sus hermanos "Eduar" y "Franklin" lideraban una organización narcotráfico (...) Es justamente en el año 2019, el periodo en el cual empieza a reportar los ingresos registrado en la Cámara de Comercio de Cúcuta, por valor de \$48.000.000, evidenciándose que los ingresos reportados en el periodo anterior no eran suficientes para cubrir el monto de la cuota del crédito hipotecario, esto aunado a la adquisición de otros activos"⁵.

1.3. Como elementos de juicio para considerar que probablemente los bienes inmuebles afectados con las medidas tienen un vínculo con alguna causal de extinción de dominio, el ente acusador relacionó:

"1. Informe de Policía Judicial del 24 de abril de 2022, iniciativa investigativa, (...) mediante el cual entrega: historial civil, RUNT, RUES, Información de Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC y Superintendencia de Notariado y registro de los señores: EDUAR JOSE CONTRERAS CAICEDO, LUIS FRANCISCO CONTRERAS CAICEDO, WILLIAM JACINTO CONTRERAS BUITRAGO, VICTOR

⁴ Ver folio 2 del Cuaderno de Medidas Cautelares de la FGN.

⁵ Ver folios 6 al 38 de la Resolución de Medidas Cautelares.



ALFONSO SANABRIA MIRANDA, JOSE. BENITO ROSO CONTRERAS, ALVARO ENRIQUE HERNANDEZ PEREZ Y YORDI ALEJANDRO RUBIANO TOLOZA.

2. Informe de Policía Judicial del 16 de mayo de 2022(...) en el cual hace Inspección al proceso penal con número 110016099144201900963, del despacho once (11) de la Dirección Especializada Contra el Narcotráfico, allegando copia del informe mediante el cual se dio inicio a la investigación y demás elementos materiales probatorios que permitieron establecer la actividad ilícita que se investiga.

3. Informe de Policía Judicial del 16 de mayo de 2022, (...) en el cual entrega los resultados de la solicitud al Ministerio de Transporte o al área de Administración Criminal de la DIJIN, información relacionada con los vehículos de placas: NKU-30F, TLY-445, JZZ-926, WYJ-167, XLA-591, XXN-89, ZOC-286, FPM-47C, HWK-546, TCU-51F, OCT- 96C, JHN-944, SPP-084, JHK-179, GIW-217, LPU-91B, MCW-220, así como la obtención de las escrituras públicas No. 160 del 21/08/2018 notaria sexta de Cúcuta, 1317 del 06/07/2018 notaria sexta de Cúcuta, 59 del 20/01/2018 notaria cuarta de Cúcuta, 2049 del 30/08/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 4501 del 18/09/2020 notaria segunda de Cúcuta, 2595 del 03/12/2020 notaria séptima de Cúcuta, 2320 del 11/09/2019 notaria quinta de Cúcuta, 1273 del 03/05/2021 notaria séptima de Cúcuta, 1207 del 26/05/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 2597 del 27/10/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 4490 del 18/09/2020 notaria segunda de Cúcuta, 1780 del 18/03/2021 notaria segunda de Cúcuta, expedientes de las matrículas mercantiles número 326267, 326268, 381236, 291798, 291796, de igual manera se adjunta información de ADRES, RUES y RUAF de los señores: LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY YANETH GAITAN VEGA, MERY VEGA BALLONA y KATERINE RUBIANO TOLOZA

4. Informe de Policía Judicial del 27 de mayo de 2022(...), en el cual entrega los certificados de tradición y libertad de los FMI 260-328752 Y 260-21537, así como la escritura pública número 1792 del 28/06/2021 de la notaria quinta de Cúcuta.

5. Audiencia preliminar control previa Búsqueda selectiva en bases de datos, TRANSUNION (CIFIN) y DATACREDITO de los señores: LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY VANETH CAITAN VEGA, SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, KATERINE RUBIANO TOLOZA, MERY VEGA BONILLA y ELSA LUCIA CONTRERAS BUITRAGO.

6. Informe de Policía Judicial del 31 de mayo de 2022, (...) en el que hace nueva inspección al proceso penal número 110016099144201900963, teniendo en cuenta que la investigación extintiva se está llevando a cabo en simultánea con el proceso penal, allegando copias de nuevos elementos materiales probatorios que permitan identificar bienes que puedan estar incursos en causales de extinción de dominio, se adjunta copia de los FMI 260-120413 Y 260-261847, escritura pública número 4471 del 17/09/2020.

7. Informe de investigador de Campo 31 de mayo de 2022 (...) en el que entrega resultados de las consultas hechas en ADRES, FOSYGA, VUR Y RUES de la señora ELSA LUCIA CONTRERAS BUITRAGO.

8. Informe de Policía Judicial del 01 de junio de 2022 (...) en el que entrega resultados de la oficina de automotores de la SIJIN, de los vehículos con placas número NKU - 30F, TLY-445, JZZ-926, WYJ- 167, XLA-591, XXN-89, ZOC-286, FPM-47C, HWK-546, TCU- 51F, OCT-96C, JHN-944, SPP-084, JHK-179, GIW-217, LPU-91B, MCW-220, así como copias de las escrituras públicas 160 del 21/08/2018 notaria sexta de Cúcuta, 1317 del 06/07/2018 notaria sexta de Cúcuta, 59 del 20/01/2018 notaria cuarta de Cúcuta, 2049 del 30/08/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 4501 del 18/09/2020 notaria segunda de Cúcuta, 2595 del 03/12/2020 notaria séptima de Cúcuta, 2320 del 11/09/2019 notaria quinta de Cúcuta, 1273 del 03/05/2021 notaria séptima de Cúcuta, 1207 del 26/05/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 2597 del 27/10/2017 notaria cuarta de Cúcuta, 4490 del 18/09/2020 notaria segunda de Cúcuta, 1786 del 18/03/2021 notaria segunda de Cúcuta. expedientes de las matrículas mercantiles números 326267, 326268, 381236, 291798, 291796, de igual manera se adjunta información de ADRES, RUES y RUAF de los señores: LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY YANETH GAITAN VEGA, MERY VEGA BALLONA y KATERINE RUBIANO TOLOZA

9. Informe de Policía Judicial del 23 de junio de 2022 (...) en el que entrega resultados de la búsqueda selectiva en bases de datos en centrales de riesgo TRANSUNION (CIFIN) y DATACREDITO, de los señores LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY YANETH GAITAN VEGA, SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, KATERINE RUBIANO TOLOZA, MERY VEGA BONILLA y ELSA LUCIA CONTRERAS BUITRAGO, información EPS COMPARTA. NUEVA EPS, EPS COOSALUD Y SANITAS, de los señores LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY YANETH GAITAN VEGÁ, SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, KATERINE RUBIANO TOLOZA, MERY VEGA BONILLA y ELSA LUCIA CONTRERAS BUITRAGO

10. Audiencia preliminar control posterior Búsqueda selectiva en bases de datos, TRANSUNION (CIFIN) y DATACREDITO, información EPS COMPARTA, NUEVA EPS, EPS COOSALUD Y SANITAS, de los señores: LIGIA YOHANA CONTRERAS CAICEDO, NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO, SHIRLEY



YANETH GAITAN VEGA SORANGEL CONTRERAS CAICEDO, KETERINE RUBIANO TOLOZA, MERY VEGA BONILLA y ELSA LUCIA CONTRERAS BUITRAGO

11. Informe de Policía Judicial del 06 de julio de 2022 (...) en el que allega copia de la escritura pública número 4471 del 17/09/2020 de la Notaria Segunda de Cúcuta.

12. Informe de Policía Judicial del 06 de julio de 2022 (...) en el que entrega resultados de la solicitud ante la oficina de registro de instrumentos públicos de los FMI 260-333111, 260- 204175, 260-205080, 260-192975, 260-328752, 260-83508, 260-140573, 260-142407, 260-205979, 260-344577, 260-268212 Y 260-284071

13. Informe de Policía Judicial del 15 de julio de 2022, (...) en el cual presenta resultados de la consulta en bases de datos ADRES, FOSYGA, VUR y RUES, del señor FREDY LIZCANO MALDONADO.

14. Informe de Policía Judicial del 20 de agosto de 2022 (...) en el cual entrega resultados de la solicitud de expedientes de las matrículas mercantiles números: 259851, 259852, 269734, 269765, 400945, 400946.

15. Informe de Policía Judicial del 20 de agosto de 2022 (...) entrega de la escritura pública número 3303 del 08/10/2021 de la Notaria Séptima de Cúcuta.

16. Informe de Policía Judicial del 12 de septiembre de 2022 (...) en el que hace entrega de la inspección al proceso penal número 110016099144201900963, así como copia del informe final y demás información relevante”⁶.

1.3. Así mismo, como finalidad de la imposición de las medidas cautelares, el instructor las justificó señalando “(...) a efectos de que los derechos patrimoniales que se pretendan o se encuentren cuestionados no puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción (...)”⁷, dando cumplimiento estricto a las previsiones establecidas en el artículo 87 del CED⁸.

De este modo, el instructor decidió afectar a los bienes en estudio con las cautelas que la defensa ha controvertido a través del presente control de legalidad.

1.4. Respecto del test de Razonabilidad, el ente instructor argumentó la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas cautelares impuestas teniendo en cuenta los siguientes razonamientos:

1.4.1. Sobre la Necesidad adujo:

“SUSPENSION DEL PODER DISPOSITIVO. Resulta necesario la imposición de esta medida cautelar a los bienes muebles e inmuebles, a fin de evitar que los bienes estén sujetos al comercio por parte de sus titulares con toda libertad y voluntariedad (...) Es justamente con el fin de cumplir con esos fines establecidos en el artículo 87 de la citada norma y evitar que sean negociados, que de suyo la hace oponible a terceros. siendo esta una forma de salvaguarda frente a los derechos del Estado al finalizar la acción con una sentencia declarativa (...) Resulta necesaria en esta FASE INICIAL, pues no existe otra forma para que el bien no se exponga a posibles tradiciones, antes de declararse la extinción de dominio por el Estado al finalizar un juicio (...) Además de la medida de SUSPENSION DEL PODER DISPOSITIVO, respecto de los bienes muebles e inmuebles, se torna indispensable decretar las medidas subsidiarias de EMBARGO, SECUESTRO y TOMA DE POSESION POSESIÓN DE BIENES, HABERES DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO (...) La medida de embargo busca conservar el estado de cosas de derecho mediante la exclusión del comercio impidiendo la posibilidad de realizar cualquier acto que afecte la titularidad del bien, finalidad que nos permitiría que los bienes no se vendan, negocien o sea sometidos a gravámenes (...) La medida de SECUESTRO pretende preservar el estado de cosas, de hecho, protege su mismidad y su inalterabilidad física, que no sea cambiado por otro en el caso de bienes muebles y que sus particularidades físicas no sean variadas, porque no existe un medio menos lesivo para obtener el mismo resultado de evitar el uso y goce de este, y para que los bienes no se deterioren perdiendo su valor (...) Siendo el SECUESTRO y la TOMA DE POSESION, la aprehensión física y material de los bienes, imposibilita la pérdida o desaparición del bien y cualquier alteración o que sufra algún deterioro o destrucción, fines precisamente reglados por el artículo 19 de la Ley 1849 de 2017. Por lo tanto, para garantizar el cumplimiento de las

⁶ Ver folios 51 al 53 de la Resolución de Medidas Cautelares.

⁷ Ver folio 55 de la Resolución de Medidas Cautelares.

⁸ CED. – “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”.



medidas se hace necesario la materialización a fin de ser entregadas a la Sociedad de Activos Especiales como Secuestre o entidad Administradora del Fondo para Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra El Crimen Organizado (FRISCO), quienes necesariamente deben hacerlos productivos y por cuanto sería infructuoso decretar el Embargo sin que se decrete la medida de secuestro (...)"⁹.

1.4.2. Acto seguido, sobre la Proporcionalidad en estricto sentido afirmó:

"Se verifica que la medida de embargo resulta proporcionada puesto el derecho a la propiedad privada debe ceder frente de derecho de administración de Justicia amparado en la Constitución Política al preverse esta acción de extinción de dominio a favor precisamente de un Estado que debe garantizar el orden jurídico (...) las medidas son proporcionales en estricto sentido, dado que el balance de los fines a conseguir son mayores frente a la limitación, en tanto se persigue la protección de la propiedad legítima, el trabajo digno; esta proporcionalidad se fija entonces respecto del daño ocasionado a la comunidad ante la afectación del orden económico y social justo, marcado por parámetros coherentes y equilibrados que determinan que solo se accede a la propiedad como fruto del trabajo honesto, la solidaridad y prevalencia del interés general"¹⁰

1.4.3. Seguidamente expone las razones sobre la Idoneidad de las cautelas:

"Para el caso que nos convoca, se tiene que la medida cautelar de EMBARGO SECUESTRO TOMA DE POSESION, DE ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO resulta adecuadas para los fines normativos establecidos en la ley, en tanto mientras se decide por sentencia judicial el presente trámite, los bienes descritos en el acápite quinto, se encuentran cuestionados en su protección constitucional, dado que a partir de la ejecución de actividades ilícitas se generaron daños patrimoniales, y de ninguna manera la sociedad ni las instituciones públicas y privadas puede permitir que tales hechos graves pueden tener amparo legal (...) Lo anterior, lleva a la Fiscalía a imponer medidas cautelares sobre los bienes y cesar toda administración que detente los afectados y, que sus efectos sea la imposibilidad de que sus derechos patrimoniales sean negociados, gravados, distraídos, transferidos y por ende se hace ineludible su embargo y suspensión del poder dispositivo, para que éstos no sufran deterioro, extravío o destrucción y no generen ningún beneficio para su titular dado se cuestiona su accionar ilícito y frente al cual recae una clara consecuencia patrimonial extintiva de dominio, pues con las conductas desplegadas se soslayó de manera abierta los valores, principios y reglas que guían en un Estado Social Democrático de Derecho"¹¹.

En los anteriores términos basa sus razonamientos jurídicos la Fiscalía General de la Nación llevándolo a imponer las afectaciones sobre los bienes objeto de estudio.

2. DE LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD.

2.1. El Dr. **SERGIO ANDRES REYES BARÓN**, en su calidad de apoderado judicial de la señora **NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO** en su escrito solicita *"CONTROL POSTERIOR DE LEGALIDAD CONTRA LAS MEDIDAS CAUTELARES IMPUESTAS"*¹², al considerar que no existen elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con las medidas tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio y que la materialización de cautelas no se muestra como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines como se previó por el legislador en el numeral 1º y 2º del artículo 112 de la Ley 1708 del 2014 del CED¹³.

Con base en lo anterior, el profesional del derecho hace amplia referencia a lo expuesto en varias providencias adoptadas por este Despacho, por el Honorable Tribunal Superior de Bogotá en su Sala de Extinción de Dominio, lo expuesto en jurisprudencia y lo señalado por el legislador en la ley extintiva de dominio, para señalar:

⁹ Ver folio 57 al 61 de la Resolución de Medidas Cautelares.

¹⁰ Ver folio 60 de la Resolución de Medidas Cautelares.

¹¹ Ver folios 58 y 59 de la Resolución de Medidas Cautelares.

¹² Ver folios 2 al 7 del Cuaderno No. 1 de Control de Legalidad.

¹³ CED. – "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 (...)"



*“cómo se puede apreciar en el Certificado de Libertad y Tradición del bien inmueble identificado con Matricula Inmobiliaria No. 260-205980 en la Anotación No. 009 es la señora NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO la que figura como propietaria del bien (...) en la anotación subsiguiente confirma la titularidad del predio la entidad Bancolombia al vincular Gravamen de Hipoteca abierta sin límite de cuantía a la señora NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO (...) sin embargo dichas medidas de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro el cual le fueron impuestas al predio de mi prohijada, carecen de validez toda vez que las mismas fueran suscritas a nombre de una tercera persona que no es la titular del predio, tal como se evidencia en las anotaciones 13 y 13 (sic) del precitado certificado (...) hecho que nos trae para solicitar al señor Juez de manera respetuosa declarar la ilegalidad de la medida cautelar impuesta al predio y cuyo número de matrícula es 260-205980, el cual se encuentra registrado como propietario y titular del del derecho real a NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO y no a nombre del señor EDUAR JOSE CONTRERAS CAICEDO (...) el **Control Formal** se refiere a la presencia de aquella prueba que demuestra suficientemente los supuestos facticos de la norma, (...) pero, además, y esto es lo más importante, se tiene que realizar un **Control Material** sobre las cautelas impuestas por la fiscalía, esto es, se debe hacer una valoración sobre los medios probatorios de los que se valió el ente fiscal para la toma de dicha determinación (...) En tal sentido y una vez realizada las medidas cautelares, dicho control material no lo surtió la fiscalía toda vez que aun evidenciando el flagrante violación de derechos fundamentales como el debido proceso, continuo y no corrigió la acción realizada ni siquiera dejando alguna anotación al respecto, circunstancia que desborda el actuar de dicha fiscalía en la extralimitación de sus funciones o facultades excepcionales como lo son a imposición y materialización de las medidas cautelares (...) si bien es cierto la fiscalía mediante ordenes de trabajo a policía judicial, desplego una serie de investigaciones en contra de mi representada tales como solicitudes de certificados en las diferentes oficinas de registro de instrumento público de Cúcuta obvio a todas luces el Derecho a la Propiedad Privada al pretender vincular sendas medidas cautelares tales como suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro del bien a nombre de un tercero (...) Hecho que lo hace violatorio de todo derecho legal que le asiste en el sentido que la fiscalía con este actuar envía un mensaje de inseguridad jurídica sobre los bienes suscritos a los propietarios (...) tanto la fiscalía 57 DEEDD y la oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Cúcuta obraron en contravía a lo reglado con relación a las acciones o procedimientos de las medidas cautelares; toda vez que no era dable por parte de la oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Cúcuta, registrar sendas medidas cautelares en el predio de propiedad de mi prohijada la señora NORMA CONTRERAS y que dichas medidas hayan quedado a nombre de un tercero no titular de predio(...)”¹⁴.*

3. DE LOS ARGUMENTOS DE LOS SUJETOS PROCESALES.

A través de auto de sustanciación del 21 de febrero de 2023¹⁵ este Despacho admitió la presente solicitud de Control de Legalidad a Medidas Cautelares ordenando correr traslado común de conformidad con lo preceptuado en los artículos 33 y 113 de la Ley 1708 de 2014, dejando el expediente a disposición de los de los sujetos procesales e intervinientes, allegándose el 3 de marzo de 2023 memorial suscrito por el Dr. **JOAQUÍN PAUL HERNÁNDEZ TOLOSA**, Profesional Especializado del Grupo de Extinción de Dominio de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del cual solicita desestimar el control de legalidad impetrado, manifestando:

*“con relación a la suscripción de las medidas cautelares a nombre del señor Eduar José Contreras Caicedo, persona que no es la titular del predio de su representada, situación que las invalida. Es preciso indicar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1708 de 2014, la acción de extinción del derecho de dominio es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter y contenido patrimonial y **procederá independientemente de quien tenga en su poder el bien o lo haya adquirido**. Asimismo, el parágrafo 1º del artículo 88 ibídem establece que 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. (con énfasis propio). De lo anterior se deduce que, a diferencia de lo alegado por el abogado solicitante, la inscripción de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo persigue al bien patrimonial y no al individuo (...) Con relación a lo afirmado por el apoderado, en el sentido que las cautelas fueron impuestas sin la existencia de elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente el bien afectado con las medidas tenga vínculo con alguna causal de extinción de dominio, y que la materialización de las medidas no se muestra necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines. Considera el suscrito representante que No basta con citar el texto de la norma que contiene las circunstancias de dicho medio de control y resaltarlo, toda vez que como bien lo establecen los artículos 111 y 113 del CED, la solicitud de control de legalidad ha de ser motivada y el afectado que lo solicite debe señalar de manera clara los*

¹⁴ Ver folios 16 al 22 del cuaderno de control de legalidad.

¹⁵ Ver folio 26 del Cuaderno de Control de Legalidad del Juzgado.



hechos en esta que se funda y así mismo, demostrar que concurre objetivamente alguna de las circunstancias enunciadas en el previamente transcrito artículo 112 del CED, situación que no se vislumbra en el escrito del apoderado solicitante que ocupa nuestra atención”¹⁶.

4. DE LA COMPETENCIA.

Con fundamento numeral 2º del artículo 39¹⁷, artículo 111 e inciso 2º del artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, norma última modificada por el artículo 19¹⁸ de la Ley 1849 de 2017, por encontrarse el bien de la aquí afectada en el Distrito Judicial de Cúcuta¹⁹, Circuito Judicial de Los Patios y Municipio de Villa del Rosario, el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, Norte de Santander, es competente para resolver.

5. CONSIDERACIONES.

5.1. NATURALEZA DEL CONTROL DE LEGALIDAD:

Tiene decantada la Sala de Extinción de Dominio del Honorable Tribunal Superior de Bogotá D.C., lo que debe entenderse sobre la figura procesal del control de legalidad dentro del proceso extintivo en los siguientes términos:

“5.2. El control de legalidad se concreta en la revisión judicial posterior, de carácter facultativo -a petición del interesado- que, como lo previó el legislador, tiene por propósito revestir de garantías procesales al sujeto pasivo de la acción y equilibrar los instrumentos de defensa respecto de las atribuciones entregadas al acusador en la fase inicial.

En materia de extinción de dominio se contempla la potestad de las partes de someter a tal examen las medidas cautelares, en vista de que su “decreto y ejecución [...] debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas”, específicamente, el de propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Carta Política.

Así, es de la agencia fiscal exponer en la resolución respectiva las premisas que sirvan de base a su veredicto, en pos de asegurar que, en tanto resultado del ejercicio jurisdiccional, sus órdenes no son arbitrarias o parcializadas -art. 55 Ley 270 de 1996-, sino que están orientadas a preservar los bienes con el menor impacto posible sobre las prerrogativas de los propietarios.

De prescindir de ello, pueden los afectados, los representantes de la Procuraduría o el Ministerio de Justicia y del Derecho objetarla, cuando -demostrado objetivamente concorra alguna de las circunstancias taxativamente descritas en el canon 112 de la Ley 1708 de 2014”²⁰.

5.2. DEL CASO CONCRETO:

5.2.1. Es pertinente precisar que la competencia de la judicatura en la etapa pre-procesal regentada por la Fiscalía General de la Nación²¹ es restringida y limitada a

¹⁶ Ver folio 44 al 48 del Cuaderno de Control de Legalidad.

¹⁷ Inciso 2 del artículo 39 de la Ley 1708 de 2014 “**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 y resaltado fuera de texto).

¹⁸ Artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 19 de la Ley 1849 de 2017. “**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 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 deberán salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa.

El juez especializado en extinción de dominio será el competente para ejercer el control de legalidad sobre las medidas cautelares que se decreten por parte del Fiscal”.

¹⁹ El artículo 2º del Acuerdo No. PSAA16-10517 de mayo 17 de 2016, que “**establece el mapa judicial de los Juzgados Penales del Circuito Especializados de Extinción de Dominio, en el territorio nacional**”, otorgó competencia territorial a los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta – Norte de Santander, en los Distritos Judiciales de “**Cúcuta, Arauca, Bucaramanga, Pamplona, San Gil y Valledupar**”.

²⁰ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Decisión Penal de Extinción de Dominio, Auto de segunda instancia del 23 de septiembre de 2021, Rad. No. 11001 3120002 2019 00058-02, M.P. RAFAEL ENRIQUE LÓPEZ GÉLIZ.

²¹ Artículo 116 de la ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 28 de la Ley 1849 de 2017. “**ETAPAS.** El procedimiento constará de dos fases: 1. **Una fase inicial o preprocesal, preparatoria de la demanda de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación.** En esta



conocer “en primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia”. De tal manera, la presente decisión se limitará en exclusiva a abordar lo concerniente al control de legalidad de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro²² adoptadas por la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. **260-205980**.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de abordar, analizar y resolver otras consideraciones, porque si bien es cierto pueden resultar pertinentes por referirse al *thema probandum*, el control de legalidad no es el estadio procesal en el que el Juez Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio deba declarar la existencia o inexistencia del derecho mediante sentencia declarativa, porque su finalidad en este escenario es la de revisar solamente la legalidad formal y material de las medidas cautelares adoptadas, sin entrar a valorar pertinencia, conducencia, utilidad o necesidad de las pruebas recaudadas en la fase inicial.

5.2.2. El artículo 58 de la Carta Política garantiza el derecho a la propiedad, siempre que haya sido adquirido con arreglo a las leyes civiles. Sin embargo, la Corte Constitucional sólo le reconoce el carácter de fundamental cuando su vulneración comprometa el mínimo vital de las personas, así se precisó en Sentencia C – 740 de agosto 28 de 2003, Magistrado Ponente **JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO**:

“(…) el derecho a la propiedad no es, per se, un derecho fundamental ya que el constituyente no lo ha dotado de esa precisa naturaleza. Si bien durante el Estado liberal originario, el derecho a la propiedad era considerado como un derecho inalienable del ser humano y, por lo mismo, no susceptible de la injerencia estatal, hoy esa concepción está superada y esto es así al punto que en contextos como el nuestro, el mismo constituyente le ha impuesto límites sustanciales a su ejercicio. De allí que, si bien se le reconoce como un derecho constitucional, se lo hace como un derecho de segunda generación, esto es, como un derecho adscrito al ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales”.

El derecho a la propiedad privada sólo puede ser reconocido por el ordenamiento jurídico y, a su vez, protegido por el Estado cuando se adquiere mediante el trabajo honrado conforme al marco jurídico que lo regula.

De este modo, la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal, le es inherente una función ecológica, precepto supralegal²³ que desarrolla estándares internacionales, como el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre²⁴ y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁵

El derecho a la propiedad válidamente adquirido puede perderse por medio de la extinción de dominio, cuando el titular de ese derecho da a los bienes un uso

fase se llevará a cabo la investigación, recolección de pruebas, decreto de medidas cautelares, solicitud de control de garantías sobre los actos de investigación y presentación de la demanda de extinción de derecho de dominio. 2. Una fase de juzgamiento a cargo del juez, que se iniciará con la presentación de la demanda de extinción de dominio por la Fiscalía General de la Nación. Durante esta última etapa los afectados e intervinientes podrán ejercer su derecho de contradicción en los términos de la presente ley”.

²² Ver la pretensión relacionada en la solicitud de control de legalidad vista a folio 22 del Cuaderno.

²³ Artículo 58 de la Constitución. “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos. – “Artículo 17:

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos. – “Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y en las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.



antijurídico y contrario a la función social de estirpe constitucional inherente a la propiedad, pues se entiende que ese uso ilegal constituye un ejercicio arbitrario e injusto del derecho subjetivo que se ostenta, porque así el título sea válido, se expone a perderlo si no ejerce su derecho de manera legítima, acorde con el orden jurídico constitucional.

De este modo, el derecho a la propiedad no es absoluto, pues el Estado puede imponerle limitaciones como las que surgen del trámite de la extinción de dominio, por razón de la violación de su función ecológica y social. Es por ello que el Legislador autoriza la imposición de sanciones válidas, por ejemplo, medidas cautelares de Suspensión del Poder Dispositivo, Embargo, Secuestro y la Toma de Posesión, en tanto que con ellas se pretende evitar que el bien de que se trate sea ocultado, negociado, gravado, distraído, transferido o pueda sufrir deterioro, extravío o destrucción, o para cesar su uso o destinación ilícita, conforme lo consagra el artículo 87 de la ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 19 de la Ley 1849 de 2017.

La imposición de estas medidas comporta la carga adicional de exponer la razonabilidad y necesidad de las mismas, ya que la Fiscalía General de la Nación tiene el deber de motivar adecuadamente la finalidad que con dichas medidas persigue. Además, debe contar con elementos de juicio suficientes para considerar el probable vínculo o nexo del bien con alguna causal de extinción de dominio, tal como lo dispone el artículo 88 del Código de Extinción de Dominio, modificado por el artículo 20 de la Ley 1849 de 2017.

De este modo, para determinar si la imposición de una medida cautelar se ajusta a las previsiones legales, tenemos que estudiar su **Razonabilidad**, la cual implica que el funcionario realice un análisis sobre la adecuación e idoneidad de por qué razón el embargo, el secuestro o la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, es decir, si son las medidas que deben decretarse para lograr el fin propuesto: evitar el ocultamiento, negociación, destrucción, cesar el uso de la destinación ilícita. Se trata entonces de un análisis del fin de la medida, el medio elegido y la relación entre uno y otro.

Así mismo, la **Necesidad** consiste en establecer si la limitación al derecho a la propiedad se realiza a través de la medida menos lesiva, frente a la carencia de una que al respecto sea más favorable, y, finalmente, la **Proporcionalidad** la cual consiste en un juicio de valor donde se analiza si una determinación jurídica resulta la vía más adecuada o apropiada para lograr el fin que se pretende conseguir.

Entonces, para resolver este control de legalidad sobre las cautelas propuesta por la defensa, este Despacho analizará la utilidad (su idoneidad para alcanzar el fin pretendido), su necesidad (en ausencia de otra alternativa igualmente eficaz y menos problemática) y, su proporcionalidad, atendiendo su grado de injerencia en un ámbito protegido así como el carácter y alcance del sacrificio que impone sobre los derechos o intereses afectados, advirtiendo que de no ser así, a partir de este examen se juzgarán como inaceptables las medidas que impongan un sacrificio inútil, innecesario, o desequilibrado por excesivo, de un derecho o interés protegido²⁶.

5.2.3. En el caso concreto, la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, para el 21 de septiembre de 2022, al decretar las medidas cautelares respecto del bien inmueble identificado con el Folio de Matrícula inmobiliaria No. **260-205980** ubicado en la manzana A2 del Conjunto Cerrado Quintas del Tamarindo, 1ª etapa, Lote No. 2, del municipio de Villa

²⁶ ARMENTA ARIZA, A. (2018). El test de proporcionalidad: Su uso y aplicación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Revista Verba Iuris, 14 (41), pp. 121-133.



del Rosario, Norte de Santander, objeto de control de legalidad. Tuvo como argumentos para motivar los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad los siguientes:

“Resulta necesario la imposición de esta medida cautelar a los bienes muebles e inmuebles, a fin de evitar que los bienes estén sujetos al comercio por parte de sus titulares con toda libertad y voluntariedad (...) y evitar que sean negociados, que de suyo la hace oponible a terceros. siendo esta una forma de salvaguarda frente a los derechos del Estado al finalizar la acción con una sentencia declarativa (...) Resulta necesaria (...) pues no existe otra forma para que el bien no se exponga a posibles tradiciones (...) Además de la medida de SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, respecto de los bienes muebles e inmuebles, se torna indispensable decretar las medidas subsidiarias de EMBARGO, SECUESTRO (...) La medida de embargo busca conservar el estado de cosas de derecho mediante la exclusión del comercio impidiendo la posibilidad de realizar cualquier acto que afecte la titularidad del bien (...) La medida de SECUESTRO pretende preservar el estado de cosas, de hecho, protege su mismidad y su inalterabilidad física, que no sea cambiado por otro en el caso de bienes muebles y que sus particularidades físicas no sean variadas, porque no existe un medio menos lesivo para obtener el mismo resultado de evitar el uso y goce de este, y para que los bienes no se deterioren perdiendo su valor (...) imposibilita la pérdida o desaparición del bien y cualquier alteración o que sufra algún deterioro o destrucción (...) para garantizar el cumplimiento de las medidas se hace necesario la materialización a fin de ser entregadas a la Sociedad de Activos Especiales como Secuestre (...) quienes necesariamente deben hacerlos productivos y por cuanto sería infructuoso decretar el Embargo sin que se decrete la medida de secuestro (...) la medida de embargo resulta proporcionada puesto el derecho a la propiedad privada debe ceder frente de derecho de administración de Justicia amparado en la Constitución Política al preverse esta acción de extinción de dominio a favor precisamente de un Estado que debe garantizar el orden jurídico (...) las medidas son proporcionales en estricto sentido, dado que el balance de los fines a conseguir son mayores frente a la limitación, en tanto se persigue la protección de la propiedad legítima (...) Para el caso que nos convoca, se tiene que la medida cautelar de EMBARGO SECUESTRO (...) resulta adecuadas para los fines normativos establecidos en la ley, en tanto mientras se decide por sentencia judicial el presente trámite, los bienes descritos en el acápite quinto, se encuentran cuestionados en su protección constitucional, dado que a partir de la ejecución de actividades ilícitas se generaron daños patrimoniales, y de ninguna manera la sociedad ni las instituciones públicas y privadas puede permitir que tales hechos graves pueden tener amparo legal (...) pues con las conductas desplegadas se soslayó de manera abierta los valores, principios y reglas que guían en un Estado Social Democrático de Derecho”²⁷.

Encuentra el Despacho que la argumentación del Estado se encuentra acompañada de los respectivos medios cognoscitivos relacionados en el numeral 1.3. de la presente providencia; siendo estos elementos los que le permitieron al representante del ente investigador inferir razonablemente la existencia del nexo causal entre el bien objeto de las medidas cautelares y la causal 1ª, 4ª, 5ª y 9ª del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, por lo que para septiembre 21 de 2022 consideró que la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, respecto del bien inmueble identificado con el FMI No. **260-205980**, buscando entre otras cosas “que los derechos patrimoniales que se pretendan o se encuentren cuestionados no puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción (...)”²⁸, tal como lo prevé el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1849 de 2017.

5.2.4. Es claro que las medidas cautelares impuestas no implican el desconocimiento del derecho de propiedad, porque éste no se está extinguiendo, sino tan sólo limitando su capacidad de disposición y uso, en la medida en que son necesarias para evitar que se realicen negociaciones, como ventas, permutas, donaciones o que se causen daños a terceros con la finalidad de garantizar su permanencia durante todo el procedimiento de Extinción de Dominio hasta, eventualmente, llegar a una sentencia de carácter declarativo, y evitar que se siga realizando la actividad contraria al ordenamiento jurídico.

Lo anterior encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

²⁷ Ver folios 57 y 59 de la Resolución de Medidas Cautelares.

²⁸ Ver folio 55 de la Resolución de Medidas Cautelares.



“(…) La Corte observa, sin embargo, que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención.

(…)

187. Este Tribunal estima que la adopción de estas medidas no constituye per se una violación del derecho de propiedad si se tiene en cuenta que no significa un traslado de la titularidad del derecho de dominio. En este sentido, la disposición de los bienes no puede efectuarse en forma definitiva y se restringe exclusivamente a su administración y conservación; y a los actos de investigación y manejo de evidencia respectivos.

188. Sin embargo, la Corte considera que la adopción de medidas cautelares reales debe justificarse previamente en la inexistencia de otro tipo de medidas menos restrictivas del derecho a la propiedad. En este sentido, sólo es admisible la aprehensión y depósito de bienes frente a los cuáles se encuentran indicios claros de su vinculación con el ilícito, siempre y cuando ello sea necesario para garantizar la investigación, el pago de las responsabilidades pecuniarias a que haya lugar o evitar la pérdida o deterioro de la evidencia. Asimismo, la adopción y supervisión de estas medidas debe recaer en funcionarios judiciales, teniendo en cuenta que si desaparecen las razones que justificaron la medida precautoria, el juez debe valorar la pertinencia de continuar con la restricción, aún antes de la finalización del proceso. Este punto es de la mayor importancia, dado que si los bienes no siguen cumpliendo un papel relevante para continuar o impulsar la investigación, la medida cautelar real debe ser levantada, so pena de convertirse en una pena anticipada. Este último evento constituiría una restricción manifiestamente desproporcionada del derecho a la propiedad”²⁹.

Entonces, no es este el escenario para discutir los extensos cuestionamientos hechos por el gestor con los cuales busca desacreditar las cautelas que le incomodan; inclusive, la pretensión de un supuesto error de digitación por parte de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos no tiene la suficiente entidad suasoria para el levantamiento de las cautelas impuestas y registradas sobre el bien.

Parece que la respetada defensa soslaya que este mecanismo accesorio reglado tiene por finalidad establecer (i) la existencia o no de elementos mínimos de juicio suficientes que permitan inferir, razonablemente, a la Fiscalía la necesidad de adoptar tales cautelas, en razón al grado de probabilidad de vínculos de los bienes inmuebles con alguna de las causales extintivas de dominio, que para el *sub lite*, se trataría de la causal prevista en el numeral 5 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, (ii) la carencia de motivación de quien las adoptó, y (iii) la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, el Despacho insiste en el error que invoca la defensa no deslegitiman los elementos de juicio que le permitieron inferir al ente fiscal la necesidad de afectar la propiedad de la afectada, al considerar la existencia de una inferencia de vínculo con las causales extintivas de dominio. Tampoco deslucen el ejercicio argumentativo realizado por el Estado persecutor en cuanto a la razonabilidad, adecuación y proporcional de las limitaciones ordenadas.

Como bien lo expuso el delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1708 de 2014³⁰, la acción de extinción del derecho de dominio es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter y contenido patrimonial y procederá independientemente de quien tenga en su poder el bien o lo haya adquirido, por lo que superfluo resulta para los fines de la acción extintiva de dominio el hecho de que exista un error de digitación en el nombre de quien figura como propietaria del bien afectado.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170.

³⁰ CED. – “Artículo 17. *Naturaleza de la acción. La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza constitucional, pública, jurisdiccional, directa, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier bien, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido*”.



Como expone el mismo profesional del derecho ello deviene de una equivocación de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, siendo ante tal entidad a la que se debe dirigir el abogado para solicitar la corrección, en caso de considerar que ello perjudica de alguna manera a su representada.

Pero, de hecho, tampoco demuestra la trascendencia del error que realmente esté perjudicando a su defendida, lo que tiene como consecuencia inmediata que carezca de necesidad de la intervención del juez constitucional, máxime si no se desvanece la validez y los motivos fundados que tuvo el instructor para decretarlas.

No este el momento pertinente para ventilar el debate probatorio propuesto por la defensa, pues es claro y pacífico que luego de un proceso de valoración de los elementos de convicción recogidos le corresponde a la Fiscalía decidir si ellos satisfacen las exigencias de proferir la medida cautelar correspondiente según las voces del artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014³¹.

Entonces, cuando el ente investigador cuente con lo elementos mínimos de juicio para inferir razonablemente que el bien de que se trate tiene una probable relación con las causales extintivas, le asiste la obligación de proceder y cobijarlo con la Suspensión del Poder Dispositivo; pero, además, si el funcionario considera que en virtud de dichos elementos de prueba existe también la necesidad de imponer el Embargo, Secuestro y/o la Toma de Posesión de Bienes³², lo podrá hacer de manera razonable y proporcional. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional:

“27. Por otra parte, cuando el Estado ejerce la acción de extinción de dominio, en manera alguna se exonera del deber de practicar las pruebas orientadas a acreditar las causales que dan lugar a ella. Por el contrario, sigue vigente el deber de cumplir una intensa actividad probatoria pues sólo con base en pruebas legalmente practicadas puede inferir que el dominio que se ejerce sobre determinados bienes no encuentra una explicación razonable en el ejercicio de actividades lícitas”³³.

Por su parte, el superior funcional de esta agencia judicial ha manifestado que cuando el instructor cuente con el *mezzo di prova* suficiente le asiste la obligación legal de cautelar los bienes que, presuntamente, estén incurso en alguna de las causales de extinción de dominio, todo a la luz del artículo 88 del CED, tal como lo señala la jurisprudencia especializada:

“Por su parte, el artículo 88 de dicho compendio normativo prevé que es función obligatoria del instructor suspender el poder dispositivo cuando cuente con las piezas suasorias suficientes para fundamentar el probable vínculo entre el patrimonio de los involucrados y alguna de las causales que describe el precepto 16 del mismo estatuto; mientras que, podrá acudir excepcionalmente al embargo, secuestro o toma de posesión de haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, tras asumir la carga argumentativa de motivar su razonabilidad, proporcionalidad y necesidad”³⁴. (Resaltado fuera del original).

No es posible desestimar las motivaciones razonables, proporcionales y adecuadas, acompañada de elementos mínimos de juicio que llevaron a la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, a adoptar las medidas cautelares de **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO Y SECUESTRO**, sobre el bien inmueble identificado con el Folio de Matrícula inmobiliaria Nos. **260-205980**.

³¹ CED. – “Artículo 87. Modificado por el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014. 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 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 deberán salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa. El juez especializado en extinción de dominio será el competente para ejercer el control de legalidad sobre las medidas cautelares que se decreten por parte del Fiscal”.

³² Ley 1708 de 2014.- Art. 88 Ibidem.

³³ Corte Constitucional, sentencia C – 740 del 28 de agosto de 2003, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

³⁴ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Decisión Penal de Extinción de Dominio, Auto del 14 de septiembre de 2020, Rad. No. 54001 3120001 2019 00062-01, M.P. ESPERANZA NAJAR MORENO.



Es prematuro querer despejar de una vez cualquier tipo de duda en fase inicial para afectar la propiedad, es decir, sería precoz establecer sin equívocos la certeza como "conocimiento afirmativo triunfante"³⁵, y así lo ha determinado la jurisprudencia de esta especialidad:

"Por lo tanto, en el estado actual de las diligencias, una postulación tal no cumple con las exigencias del artículo 112-1 del código de extinción de dominio, porque nada se controvierte en punto de la carencia de elementos mínimos de juicio para imponer motivadamente las cautelas, porque insistase, lo que se pretende es que prematuramente se realice la ponderación probatoria; es que si la Fiscalía aseveró, fundada en los informes que infiere la contaminación del origen y que la fuente de la propiedad no es honesta, y se pretende el adelantamiento de un juicio de extinción de dominio, el grado de convicción al final ya no es de la existencia de elementos mínimos o mera probabilidad, sino de certeza. Pero ello, es inédito aún porque la fase de juicio apenas comienza"³⁶. (Destaca el Despacho).

Corolario de lo anterior, lo invocado por la defensa no se estructura por las razones expuestas, ya que refulege axiomático que el ente fiscal tuvo el estándar de prueba necesario y requerido en fase inicial para imponer las cauteles en examen. Así las cosas, para esta agencia judicial no se aprecia que la Fiscalía General de la Nación haya desoído estas reglas.

5.2.5. El Debido Proceso³⁷ entraña la idea de un proceso justo, el juzgar justo, es decir, equivale a todos los principios y garantías constitucionales a favor de la persona que se ve sometido a un procedimiento judicial o administrativo, es la forma como debe aplicarse el sistema jurídico. Por lo que aceptando que éste más que derecho es un principio, debe maximizarse en la mayor medida posible³⁸ ya que el significado de un principio no puede determinarse en abstracto, sino solo en los casos específicos porque solo en los casos concretos se puede entender su alcance³⁹.

Al hilo de lo anterior, las normas rectoras previstas en la Carta Política y desarrolladas por los artículos 2º y 6º de la Ley 1708 de 2014, este Despacho considera en sede de control de legalidad, que el actuar del ente investigador al ordenar e imponer las medidas preventivas, para el *sub judice*, **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO Y SECUESTRO**, se ajustó a la Constitución y la Ley, motivada en la existencia de unos elementos mínimos de juicio⁴⁰, que llevó a la adopción de la determinación que le desagrada a la defensa, pero con irrestricto respeto de la dignidad humana.

Ahora bien, debe destacarse con claridad que el grado epistemológico necesario en fase inicial para limitar la propiedad es el de probabilidad acompañado con elementos de convicción mínimos a partir de los cuales le permitan al instructor adoptar su decisión, inclusive acompañado de prueba sumaria.

³⁵ FRAMARINO DEL MALATESTA, Nicola. Lógica de las Pruebas en Materia Criminal, Santa Fe de Bogotá Ed. Temis S.A., 1997, Pág. 73.

³⁶ Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Extinción de Dominio mediante auto interlocutorio del 28 de septiembre de 2017, Rad. No. 080013120001201700022-01, con ponencia del Dr. WILLIAM SALAMANCA DAZA.

³⁷ Constitución Política. - "Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

³⁸ ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pág. 80.

³⁹ ZAGREBELSKY, Gustav. El Derecho Dúctil. Madrid, Editorial Trotta S.A., 2011, Pág. 111.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-805 del 01 de octubre de 2002, M.P. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. En esa decisión se dijo a propósito de la prueba mínima: "Una medida tan gravosa de los derechos constitucionales no puede preferirse con base en el capricho o el simple juicio de conveniencia del fiscal. Por el contrario, la Constitución exige que la medida se funde en motivos que justifiquen su necesidad en el caso concreto a partir de los hechos específicos de cada situación fáctica (...) deben obrar en el cervo probatorio dos indicios relativos a hechos objetivos que indiquen con una alta probabilidad, más allá de la simple sospecha o de la mera constatación de una plausible vinculación de la persona con los hechos investigados". (resalto fuera del texto original).



El Máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria ha definido la prueba sumaria como sigue:

“Prueba Sumaria es plena prueba, pero sin emplear en ella ciertas formalidades; es la que no es controvertida. La calidad de sumaria de una prueba se refiere al modo como ella se produce”⁴¹.

Pero inclusive desde la naturaleza misma de la figura del control de legalidad es claro que se necesita, en fase inicial, la presencia de prueba mínima que lleve al persecutor en el grado de probabilidad para poder afectar la propiedad privada. Así lo tiene decantado de manera pacífica y reiterada el funcional superior de esta agencia judicial:

“El control de legalidad fue dispuesto fundamentalmente como protección del derecho de la propiedad privada, para evitar actos que desborden la legalidad formal y material de las medidas cautelares y para su imposición se debe verificar un estándar de prueba mínimo, es decir, se trata de elementos “sumarios”, no debatidos en juicio; lo cual es correlativo a la inferencia o deducción de probabilidad de actualizar el requisito exigido de que los bienes cuestionados tienen algún vínculo con una de las causales para extinguir el derecho de dominio.

*Con ocasión a la queja del recurrente, para la Sala se advierte (sic) de vital importancia recabar en que el trámite invocado impone realizar una verificación de la legalidad de la decisión, en punto de examinar que la providencia sea correlativa a las causales para imponerla, esto es: i) **Revisión formal**: si fue proferida por el funcionario competente, aspecto que desestima la ilegalidad del mandato; y ii) **Constatación material que redundante en que dicho pronunciamiento acate con rigurosidad las formas propias del juicio, bajo el entendido que el fin cardinal, es garantizar el derecho de oponerse a las pretensiones de la Agencia Fiscal**; aspectos todos que redundan en evitar actos que desborden las facultades que legalmente se le ha conferido a las autoridades judiciales para el caso la Fiscalía General de la Nación; y se establece que justamente dichos aspectos no fueron desestimados, ni anunciados en el libelo que deprecia al control.*

(...)

*La Sala insiste en que para suspender el poder dispositivo, **se exige una hipótesis de probabilidad sobre la existencia de un vínculo con alguna causal, que obedece a una conjetura posible, a partir de informaciones, pesquisas, todas producto de una investigación, siendo ello el origen de las premisas mayor y menor que permiten arribar a una conclusión.***

El juicio de verosimilitud sobre el nexos con alguna causal para afectar el dominio, se concreta en el examen de los elementos recaudados para determinar la viabilidad de imponer limitaciones, bajo el entendido que las cautelares limitan el derecho a la propiedad de manera transitoria y su fin inmediato es garantizar la materialización de las decisiones judiciales; pero además de considerarse razonable, necesario y proporcional (sic) se ordena el embargo y secuestro, toma de posesión de bienes, haberes, negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica”⁴². (Destaca el Despacho).

Si bien es cierto que desde la perspectiva constitucional se ha reconocido al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental, cuando está en relación inescindible con otros derechos fundamentales como la dignidad humana o su vulneración comprometa el Mínimo Vital de las personas, entre otros, también lo es que la posibilidad de considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio, y sólo en el hipotético evento en que ocurra violación del derecho a la propiedad, que conlleve para la señora **NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO** el desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad⁴³, procedería el levantamiento de alguna de las medidas cautelares impuestas por el ente investigador, situación que no concurre en el caso en concreto.

5.2.6. Conforme lo anterior, puede afirmar la judicatura que la actuación de la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción

⁴¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 14 de mayo de 1936, G. J. XLIII No. 1909, pág. 691.

⁴² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Decisión Penal de Extinción de Dominio, Auto de segunda instancia Rad. No. 540013120001201900025 01, del 17 de junio de 2020, M.P. **WILLIAM SALAMANCA DAZA**.

⁴³ Sentencia T – 506 DE 1992. *“El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho social y solamente es viable pretender su amparo a través de la acción de tutela, cuando en el caso concreto conlleve un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad”* (Sentencia T-240-02). Esta línea jurisprudencia se desarrolla también en las Sentencias T-284-94, T-554-94, T-310-95, T-440-95, T-447-96, T-5534-98, T-752-99, T-944-99, T-984-91 y T-1000-01.



del Derecho de Dominio, no resulta incompatible con el respeto de las garantías de las afectadas, sino que, aplica e interpreta el artículo 2º de la Carta Política, desdibujándose la tesis defensiva que pretende desestimar la legalidad de las medidas cautelares adoptadas el 21 de septiembre de 2022.

En consecuencia, inevitablemente, a partir de argumentaciones citadas en precedencia y del abundante material probatorio recolectado por la Fiscalía en sede de fase preprocesal, se avizora que la Resolución de Medidas Cautelares controvertida por la defensa de la afectada, satisfacen constitucional y legalmente las exigencias de los principios de Necesidad, Razonabilidad y Proporcionalidad en sentido estricto; pero si se apreciara a las claras la existencia de una posible falta de satisfacción de tales principios por carencia de argumentación lógica o ausencia de pruebas que soportaran la pretensión extintiva del ente investigador, se tendría como consecuencia inmediata su ilegalidad⁴⁴.

De esta guisa se tiene entonces, que por estimar a las medidas cautelares adoptadas por la Fiscalía 57 adscrita Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, mediante resolución de 21 de septiembre de 2022, se ajustan a los parámetros establecidos en los artículos 87 y 88 de la ley 1708 de 2014, modificados por los artículos 19 y 20 de la Ley 1849 de 2017 y que a su vez fueron debidamente motivada la imposición del Embargo y Secuestro sobre los bienes inmuebles del afectado, no advierte este Despacho que concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014.

Las afirmaciones de la respetada defensa, son asuntos que deberán ventilarse ante otras entidades del Estado y demostrarse en el desarrollo de la fase del juicio; por lo tanto, se imparte legalidad formal y material a la decisión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR LA LEGALIDAD de las Medidas Cautelares decretadas mediante Resolución del 21 de septiembre de 2022, emitida por la Fiscalía 57 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre el bien inmueble identificado con el folio de matrícula No. **260-205980**, de propiedad de la afectada **NORMA ESTHER CONTRERAS CAICEDO**, de acuerdo a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Contra la presente decisión proceden los **RECURSOS ORDINARIOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN** ante la Sala de Decisión Penal de Extinción del Derecho de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en el inciso 3º del artículo 113 de la ley 1708 de 2014.

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, téngase el Cuaderno de Control de Legalidad del juzgado de radicación **54001-31-20-001-2023-00012-00**, como parte del expediente que cursa en etapa de juicio en este mismo Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CARLOS CAMPO FERNÁNDEZ
Juez

WDHR

⁴⁴ ALEXY, Robert. Ob. Cit. Pág. 92.