

Sentencia T-441/20

Referencia: Expediente T-7.803.142

Acción de tutela instaurada por la señora Martha Eda Cardozo Ospina, contra la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá, la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá y la Sociedad de Activos Especiales -SAE-.

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Richard S. Ramírez Grisales (e.), Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos emitidos el 14 de noviembre de 2019 por la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en primera instancia, y el 16 de diciembre de 2019 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, en la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La señora Martha Eda Cardozo Ospina, en calidad de agente oficiosa de su madre Blanca Esneda Ospina de Cardozo, instauró acción de tutela contra la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá¹, la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá² y la Sociedad de Activos Especiales, solicitando la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, vida digna, intimidad personal y familiar, buen nombre y a la propiedad. Para sustentar la solicitud de amparo narró los siguientes:

¹ En adelante, "Fiscalía 31".

² En adelante, "Fiscalía 78".

Hechos³

Actuaciones que anteceden la acción de tutela

1. Mediante escritura pública del 12 de diciembre de 2001, la señora Blanca Ospina de Cardozo adquirió el derecho de dominio sobre un apartamento ubicado en la ciudad de Bogotá, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446.

2. A partir de un informe presentado por el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- sobre las anotaciones judiciales de José Miguel Arroyave y su esposa Martha Eda Cardozo Ospina por los delitos de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, y posesión de sustancias para el procesamiento de narcóticos, le fue asignada a la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá la investigación sobre la procedencia de la acción de extinción del derecho de dominio.

3. A través de resolución del 17 de enero de 2001, la Fiscalía inició las labores de indagación (pre-procesales), tendientes a analizar la viabilidad de adelantar el trámite de extinción de dominio⁴. Las pesquisas permitieron concluir que Miguel Arroyave Ruiz estuvo vinculado al grupo ilegal denominado “Autodefensas Unidas de Colombia”, como cabecilla del “Bloque Centauros”⁵.

4. En resolución del 26 de mayo de 2005, proferida al interior del radicado n.º 847-ED, el ente acusador dio inicio al trámite de extinción del dominio de los bienes que pudieran estar relacionados con actividades ilegales, incluidos los de la señora Blanca Ospina de Cardozo, madre de Martha Eda Cardozo Ospina. Así mismo, la Fiscalía decretó el embargo y secuestro de diferentes propiedades objeto de investigación, entre ellos, el apartamento adquirido por la señora Ospina de Cardozo en el año 2001 (*supra* hecho 1).

5. Mediante resolución de fecha 16 de marzo de 2017, se declaró la procedencia de la acción extintiva de dominio en contra de los bienes de la señora Blanca Ospina de Cardozo, decisión que quedó ejecutoriada. Sin embargo, la Fiscalía declaró la improcedencia de la acción frente a nueve propiedades, decisión que fue apelada por el Ministerio de Justicia y del Derecho⁶. Por consiguiente, las diligencias fueron remitidas a las Fiscalías Delegadas ante el Tribunal Superior

³ La narración de los hechos fue complementada a partir de los diferentes documentos que obran en el expediente con la finalidad de facilitar el entendimiento del caso.

⁴ Esta información se extrae de la reseña procesal expuesta en la resolución del 26 de mayo de 2005. Cuaderno de primera instancia, folio 70, CD., archivo “*resolución de inicio 25 de mayo de 2005*”.

⁵ Respuesta allegada por la Fiscal 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bogotá, ver cuaderno de primera instancia folios 53 y ss.

⁶ Mediante providencia del 12 de diciembre de 2019, la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá resolvió el recurso de apelación, revocando la improcedencia de la acción extintiva dispuesta por la Fiscalía 31 Especializada. Es de aclarar que esta situación fue conocida a partir del decreto probatorio efectuado en sede de revisión.

de Bogotá para resolver el recurso de alzada⁷. El expediente le correspondió a la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá⁸.

6. En Resolución n.º 584 del 27 de junio de 2016, modificada por la Resolución n.º 682 del 18 de abril de 2018, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.⁹, en ejercicio de funciones de policía administrativa, dispuso la entrega del apartamento identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446, a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-.

7. Por consiguiente, mediante comunicación del 18 de octubre de 2019, esa entidad notificó los anteriores actos administrativos a la accionante y a su progenitora, en tanto ocupantes del inmueble. Así mismo, les informó que la diligencia de entrega se llevaría a cabo el 13 de noviembre de ese mismo año.

Acción de tutela

8. El 30 de octubre de 2019, Martha Eda Cardozo Ospina promovió acción de tutela en contra de la Fiscalía 31, la Fiscalía 78 y la SAE. Reprochó que, tras haber transcurrido catorce años desde el inicio el trámite de extinción (año 2005), la Fiscalía no ha realizado las gestiones procesales necesarias para que el juez competente adopte el pronunciamiento de fondo, desconociendo la estructura procesal establecida en la Ley 1708 de 2014 y, en consecuencia, vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia. Igualmente, señaló que las autoridades accionadas no respondieron las peticiones que buscaban obtener un pronunciamiento de fondo¹⁰.

9. Sostuvo que el apartamento reclamado por la SAE constituye el único bien con el que cuenta su progenitora (de 89 años de edad) para residir. De otro lado, indicó que en ese lugar aquella lleva a cabo el tratamiento médico -suministro de oxígeno- y recibe la atención en salud domiciliaria, debido a la dificultad que presenta para desplazarse. Por consiguiente, la actora considera que la orden de desalojo afecta las condiciones de vida de su madre.

⁷ Lo anterior tiene sustento en el artículo 13 de la Ley 793 de 2002 “*Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*”, cuyo tener literal es el siguiente: “*artículo 13. Del procedimiento. El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas: (...) 5. Transcurrido el término anterior, durante los treinta (30) días siguientes el fiscal dictará resolución declarando la procedencia o improcedencia de la acción de extinción de dominio, la cual se registrá por las siguientes reglas: a) La procedencia se declarará mediante resolución apelable; // b) La improcedencia respecto de terceros de buena fe exentos de culpa, se declarará mediante resolución apelable. En caso de que no sea apelada, deberá surtirse el grado jurisdiccional de consulta; // c) Los demás casos de improcedencia, se declararán mediante resolución apelable. En el evento de que la improcedencia no sea apelada o en caso que la apelación hubiera confirmado la improcedencia, la actuación deberá remitirse al juez competente para que este adopte la decisión definitiva en la sentencia, previo agotamiento de todas las etapas que deben surtirse. En todo caso la improcedencia no surtirá efecto alguno hasta tanto sea ratificado en la sentencia. (...)*” (Resalto añadido).

⁸ Idem.

⁹ En adelante “SAE”.

¹⁰ La actora no identificó las solicitudes cuya respuesta echa de menos.

10. Así mismo, mencionó que el desalojo constituye una vulneración de los derechos a la intimidad personal y familiar, y al buen nombre, pues tal medida atenta contra el prestigio de la agenciada. Finalmente, aseveró que es la encargada de los cuidados de su progenitora, quien padece de Alzheimer.

11. Con fundamento en lo anterior, sus pretensiones van encaminadas a ordenar a las fiscalías accionadas a pronunciarse sobre la procedencia de la acción extintiva y, dado el caso, remitir las actuaciones al juez competente. Adicionalmente, como medida provisional, solicitó la suspensión de la diligencia de entrega del inmueble fijada para el 13 de noviembre de 2019.

Trámite procesal

12. Mediante auto del 30 de octubre de 2019, la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá avocó el conocimiento de la acción, corrió traslado a las accionadas y concedió la medida provisional. En ese sentido, ordenó a la SAE suspender la diligencia de entrega hasta que se adoptara la decisión de fondo en el trámite de tutela¹¹.

13. El 5 de noviembre de ese mismo año, el Tribunal requirió a la Fiscalía 78 Delegada para que allegara diferentes documentos relacionados con el proceso n.º 847 ED. Por ejemplo, copia de las resoluciones de inicio del trámite de extinción y de procedencia de la acción extintiva, igualmente, copia del acta de reparto y de la providencia en la que avocó conocimiento¹².

Respuesta de las entidades accionadas

14. La **Fiscal 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá**¹³ solicitó negar el amparo al no haber transgredido derechos fundamentales. Indicó que el trámite de extinción de dominio inició a partir de un informe rendido por el DAS sobre las anotaciones judiciales que presentaban los cónyuges José Miguel Arroyave Ruiz y Martha Eda Cadozo Ospina por delitos relacionados con tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, y posesión de sustancias para el procesamiento de narcóticos.

Adujo que las diligencias desarrolladas durante la fase inicial de la investigación permitieron concluir que Arroyave Ruiz fungió como cabecilla del Bloque Centauros de las AUC, llegando a tener varios laboratorios y “*cristalizadores*” para el procesamiento de cocaína¹⁴, y que diferentes personas de su núcleo familiar adquirieron propiedades sin tener la capacidad adquisitiva necesaria, por lo cual era de suponer el origen ilícito de los recursos. Entre los allegados al investigado, mencionó ocho personas, su esposa Martha Eda Cardozo Ospina las hijas de esta última y la señora Blanca Ospina.

¹¹ Cuaderno de primera instancia, folios 37-38.

¹² Idem, folio 67.

¹³ Idem, folios 53-59.

¹⁴ Idem, folio 56.

Aseveró que María del Pilar González Rodríguez se opuso a la acción de extinción frente al inmueble con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446. Sin embargo, la solicitud fue negada, pues la titular del bien era Blanca Ospina de Cardozo y como esta no logró demostrar la capacidad económica para su adquisición ni el origen de los fondos utilizados, se declaró la procedencia de la acción de extinción mediante resolución del 16 de marzo de 2017, decisión que cobró ejecutoria.

Agregó que el 25 de mayo de 2017, remitió las actuaciones a los Fiscales Delegados ante el Tribunal Superior de Bogotá para que se surtiera el grado jurisdiccional de consulta¹⁵ de la declaratoria de improcedencia de la acción frente a terceros de buena fe exentos de culpa. Por último, expresó que la SAE funge como secuestre de los bienes relacionados en procesos de extinción de dominio, velando por su administración y productividad.

15. En comunicación del 1º de noviembre de 2019, la **Fiscal 78 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá**¹⁶ informó que el 12 de julio de esa calenda le fue asignado el expediente n.º 847 ED, compuesto por 42 cuadernos. Indicó que la investigación compromete 37 inmuebles, 8 vehículos y la sociedad Minas Las Margaritas Ltda.

Sostuvo que la Fiscalía 31 decretó la procedencia de la acción de extinción sobre 36 bienes, incluido el de la agenciada. De otro lado, relató que también dispuso la improcedencia de la acción frente a 8 inmuebles pertenecientes a las sociedades Minas las Margaritas e Inversiones Barreño S.A. Esta decisión fue apelada por el ministerio público, encontrándose pendiente su resolución.

16. De otro lado, el 12 de noviembre de 2019 dio respuesta al requerimiento del Tribunal (*supra* núm. 14), remitiendo copia de las resoluciones de inicio del trámite de extinción de dominio y de procedencia de la acción extintiva, entre otros documentos.

Así mismo, explicó que el 18 de diciembre de 2004, las señoras Blanca Ospina de Cardozo y María del Pilar González suscribieron un contrato de compraventa, mediante escritura pública, la cual no fue inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos, situación que fue corroborada dentro del trámite de extinción, pues esta última así lo declaró. Bajo ese entendido, fue negada la oposición ejercida por la señora González al carecer de legitimación y, en consecuencia, se declaró la procedencia de la acción frente a ese inmueble, resolviéndose su situación jurídica.

¹⁵ Conforme el trámite dispuesto en el artículo 13 de la Ley 793 de 2002 y las actuaciones surtidas en el proceso de extinción de dominio con radicado n.º 847, las diligencias fueron remitidas ante la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá para surtir el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁶ Idem, folios 60-61.

Por último, agregó que a la fecha no ha avocado el conocimiento del asunto al estar pendiente de decisión los recursos de apelación instaurados en otros procesos. Además, adujo que ese despacho fue designado para apoyar otra investigación. Destacó que una vez se resuelvan las otras cuestiones, asumiría el estudio del radicado n.º 847 ED, es decir, el relacionado con los hechos de la acción de tutela.

17. La **Sociedad de Activos Especiales -SAE-**¹⁷, mediante apoderado especial, indicó carecer de legitimación por pasiva. Señaló que, conforme la Ley 1709 de 2014, le corresponde administrar los bienes que sean puestos a disposición del FRISCO¹⁸ al interior de procesos de extinción del derecho de dominio. Adicionalmente, informó que actúa como secuestre de los bienes sobre los cuales se dicten medidas cautelares. Hizo énfasis en el hecho de no estar facultada para disponer de los bienes sin que medie orden de autoridad competente.

Sentencias objeto de revisión

Primera instancia¹⁹

18. En sentencia del 14 de noviembre de 2019, la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá advirtió una dilación excesiva en el pronunciamiento de fondo acerca del trámite extintivo iniciado en el 2005 y la consecuente remisión ante el juez competente. Así mismo, mencionó que la autoridad encargada de resolver la apelación ni siquiera había avocado el conocimiento del asunto, lo cual afectaba la eficacia de la administración de justicia.

Sin embargo, sostuvo que no existía un perjuicio irremediable sobre la agenciada, por cuanto no podía afirmarse con certeza que el inmueble señalado en el escrito de tutela constituyera su único patrimonio, pues en declaraciones rendidas en el trámite de extinción hizo referencia a otra propiedad.

Igualmente, puso en duda la residencia de la accionante y su madre en el bien objeto de controversia, considerando la compraventa efectuada en el año 2004 con María del Pilar González Rodríguez. Por último, agregó que, conforme lo mencionado en el proceso de extinción, la agenciada tiene otros dos hijos, quienes deben velar por su sostenimiento de acuerdo al principio de solidaridad.

En consecuencia, *i)* concedió el amparo de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, al hallar transgredida la garantía de “*plazo razonable*” en la adopción de las decisiones judiciales; en cambio, negó la protección a la intimidad personal y familiar, buen nombre, propiedad y vida digna; *ii)* ordenó a la Fiscalía 78 resolver, dentro de los 30 días siguientes a la

¹⁷ Idem, folios 63-66.

¹⁸ Fondo para la Rehabilitación Social y Lucha Contra el Narcotráfico.

¹⁹ Cuaderno de primera instancia, folios 71 a 80.

notificación de la providencia, lo relacionado con el expediente en el cual figura vinculada la agenciada; y *iii*) revocó la medida provisional consistente en la suspensión de la diligencia de entrega forzada dispuesta por la SAE.

Impugnación²⁰

19. A través de apoderado judicial, la agente oficiosa impugnó el fallo. Solicitó conceder el amparo de los derechos a la intimidad personal, al buen nombre, a la vida en condiciones dignas y a la propiedad. Adujo que la actuación de las accionadas y la orden de entrega efectuada por la SAE, constituyen un perjuicio irremediable para la agenciada, en atención a su avanzada edad, su estado de salud y que el inmueble requerido representa el único lugar que tiene para residir. Sobre esto último, precisó que la señora Blanca Ospina de Cardozo cuenta con otros 3 inmuebles, los cuales están embargados y secuestrados por la SAE²¹.

Respecto a la enajenación mencionada por el juez *a quo*, señaló que, si bien se firmó una escritura pública, el contrato fue resuelto debido a las medidas adoptadas por la SAE, por lo cual las partes acordaron que la vendedora, mediante pago por cuotas, le regresaría a la compradora el dinero recibido. De esta manera, una vez cancelada la última cuota, María Pilar González Rodríguez entregó el apartamento a la madre de la accionante.

Reiteró que la señora Blanca Ospina presenta diferentes diagnósticos, entre ellos, hipertensión arterial, dislipidemia y demencia por enfermedad de Alzheimer, padecimientos que la hacen dependiente de los cuidados de su hija Martha Eda Cardozo Ospina, quien no puede trabajar por esa razón, además de encontrarse vinculada a un proceso penal y estar bajo libertad condicional.

En declaración extra juicio rendida el 15 de noviembre de 2019, Martha Eda Cardozo afirmó que es la única que vela por su madre, por cuanto sus otros dos hermanos se encuentran fuera del país y no prestan ninguna ayuda²². Mencionó que el desalojo del inmueble afectaría el estado de salud de su progenitora, al constituir el único lugar que tiene para residir y donde recibe el tratamiento médico. En relación con los derechos a la intimidad personal y el buen nombre, adujo que la entrega del inmueble “*atenta socialmente contra su prestigio, amen, de que estaría expuesta a la pérdida de su vida de manera acelerada*”²³.

Segunda instancia²⁴

²⁰ Cuaderno de primera instancia, folio 85 a 90.

²¹ Idem, folio 87. Los bienes mencionados por la accionante corresponden a dos apartamentos en Bogotá y un local comercial ubicado en el Centro Comercial Hacienda Santa Bárbara de la misma ciudad.

²² Cuaderno de primera instancia, folio 93.

²³ Idem, folio 89.

²⁴ Cuaderno de segunda instancia, folios 3 a 18.

20. En sentencia del 16 de diciembre de 2019, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó parcialmente el fallo²⁵. Al efecto, reafirmó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia y, a diferencia del juez *a quo*, concedió adicionalmente el amparo transitorio de los derechos a la vida y a la salud de la señora Blanca Ospina de Cardozo²⁶. En ese sentido, ordenó a la SAE, de manera transitoria, suspender el desalojo hasta tanto la Fiscalía 78 resolviera los recursos interpuestos contra la resolución del 16 de marzo de 2017.

Sin embargo, señaló que durante ese tiempo la accionante tendría la posibilidad de realizar las gestiones necesarias para lograr el traslado de su progenitora a otro lugar. Por último, ordenó a la SAE elaborar un plan de acción dirigido a garantizar la entrega efectiva del inmueble, velando por el respeto de los derechos fundamentales y con participación de las autoridades competentes.

Como fundamento de lo anterior, argumentó que la orden de lanzamiento representaba un perjuicio irremediable para la vida y la salud de la agenciada, en consideración a su edad y a la atención médica domiciliaria que debe recibir. Indicó que la protección de los derechos era transitoria hasta que el ente acusador desatara el recurso de apelación y lo relacionado con el expediente 847 ED. Al respecto, aclaró que las órdenes proferidas no se oponían a la legitimidad de las pretensiones del Estado sobre el inmueble cuya tenencia y disposición del derecho de dominio se encuentran limitadas en razón del proceso de extinción que pesa sobre el mismo, ni contra la función de policía administrativa en cabeza de la SAE.

Pruebas que obran en el expediente

21. Las pruebas que contiene el expediente se relacionan a continuación:

(i) Copia de partida de bautizo de Martha Eda Cardozo Ospina, de fecha 28 de enero de 1959²⁷.

(ii) Copia del certificado de tradición del inmueble con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446. En anotación n.º 12 del 28 de diciembre de 2001, figura que la señora Blanca Ospina de Cardozo celebró contrato de compraventa con el señor José Guillermo Castro Vásquez, adquiriendo el dominio del inmueble²⁸.

²⁵ La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia no dispuso de manera expresa confirmar parcialmente la sentencia de primera instancia. Sin embargo, para mayor claridad, se entiende que tal es el efecto de su decisión.

²⁶ Conforme la parte motiva de la decisión, se entiende que dejó incólume la negativa a conceder el amparo de los derechos a la intimidad personal y familiar, al buen nombre y a la propiedad. Las demás determinaciones fueron confirmadas.

²⁷ Idem, folio 35.

²⁸ Idem, folios 29 a 34.

(iii) Certificado de tradición del inmueble con folio de matrícula n.º 50N-729444 (apartamento en el edificio “*El Claustro*”), adquirido el 17 de octubre de 2002 por la señora Blanca y embargado por la Fiscalía General de la Nación el 25 de mayo de 2005²⁹.

(iv) Certificado de tradición del inmueble con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-20033464 (local comercial ubicado en el centro comercial Hacienda Santa Bárbara, Bogotá), adquirido el 18 de febrero de 2003 por la señora Blanca Ospina de Cardozo y embargado por la Fiscalía General de la Nación el 25 de mayo de 2005³⁰.

(v) Resolución n.º 584 del 27 de junio de 2016, emitida por la SAE, mediante la cual dispuso la entrega real y material del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446³¹.

(vi) Resolución n.º 682 del 18 de abril de 2018, proferida por la SAE, a través de la cual modificó diferentes resoluciones, entre ellas, la n.º 584 del 27 de junio de 2016, en cuanto a la facultad directa de la institución para efectuar las ordenes de entrega³².

(vii) Historia de consulta médica efectuada el 18 de septiembre de 2019 en la Clínica Colsanitas a la señora Blanca Ospina de Cardozo³³.

(viii) Comunicación del 18 de octubre de 2019 proferida por la SAE y dirigida a los ocupantes del apartamento identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446, informándoles la programación de la diligencia de entrega forzada para el 13 de noviembre de ese mismo año³⁴.

(ix) Declaración extraproceso rendida el 15 de noviembre de 2019 por Martha Eda Cardozo Ospina, en la que manifestó que: *a)* su madre recibe atención médica domiciliaria; *b)* vela por los cuidados de su progenitora y que sus hermanos no viven en Colombia ni prestan ningún tipo de ayuda para la manutención de la agenciada; *c)* el contrato de compraventa que suscribieron su madre con María del Pilar González fue resuelto; *d)* sus bienes se encuentran embargados, por consiguiente, no cuenta con recursos económicos para obtener otra residencia para ella y su madre; y *e)* se encuentra vinculada a un proceso penal y que no puede trabajar³⁵.

²⁹ Idem, folio 96 a 100.

³⁰ Idem, folio 101 a 105.

³¹ Cuaderno de primera instancia, folios 8-9.

³² Idem, folio 14- 15 vto.

³³ Idem, folios 16-19. En esa oportunidad el médico tratante indicó los siguientes diagnósticos: i) infarto cerebral agudo en territorio de arteria cerebral media izquierda trombolizado; ii) enfermedad carotídea aterotrombótica-obstrucción de la arteria carótida interna izquierda; iii) hipertensión arterial; iv) hipotiroidismo; v) dislipidemia; vi) demencia por enfermedad de Alzheimer; vii) POP gastrostomía. Además, oxígeno domiciliario, consultas médicas domiciliarias y diferentes terapias físicas, respiratorias, de fonoaudiología y ocupacional, para realizar en casa.

³⁴ Cuaderno de primera instancia, folio 7.

³⁵ Idem, folio 93.

(x) Declaración extraproceso del 16 de noviembre de 2019, rendida por María del Pilar González Rodríguez, en el que expresó que en el año 2004 realizó un contrato de compraventa de un inmueble con la señora Blanca Ospina de Cardozo. Sin embargo, en tanto la propiedad fue embargada por la SAE, el pacto fue resuelto³⁶.

(xi) Tres fotografías de la señora Blanca Ospina de Cardozo³⁷ que evidencian su avanzada edad y la atención médica que recibe en casa.

Actuaciones en sede de revisión

22. La Sala de Selección número dos de la Corte Constitucional³⁸, en auto del 28 de febrero de 2020³⁹, escogió para revisión el presente asunto.

23. En proveído del 2 de abril de 2020⁴⁰, el despacho del magistrado sustanciador decretó algunas pruebas tendientes a complementar las razones de juicio necesarias para el estudio del caso objeto de revisión, así:

(i) A la señora Martha Eda Cardozo Ospina le solicitó informar sobre las condiciones socio-jurídicas, familiares y económicas de su progenitora; si había efectuado peticiones al interior del trámite de extinción de dominio tenientes al levantamiento de las medidas cautelares decretadas sobre el apartamento objeto de entrega forzosa; y si esta diligencia había tenido lugar. Por último, le pidió señalar sus propias condiciones socio-económicas.

(ii) A la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales Especializados del Circuito de Bogotá le solicitó informar si la Fiscalía 78 cumplió la sentencia de tutela de primera instancia, resolviendo las cuestiones jurídicas pendientes al interior del expediente 847 ED y remitiendo las actuaciones ante los jueces de conocimiento. Por otro lado, le pidió rendir un informe sobre las gestiones realizadas al interior del proceso de extinción del derecho de dominio relacionado con la acción de tutela de la referencia.

(iii) A la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá le solicitó informar si cumplió la sentencia de tutela proferida en primera instancia y, en tal caso, allegar los soportes pertinentes.

(iv) Por último, a la Sociedad de Activos Especiales le pidió indicar si se llevó a cabo la diligencia de entrega forzosa del apartamento identificado con matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446.

³⁶ Idem, folios 44-45.

³⁷ Idem, folios 26 a 28.

³⁸ Integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

³⁹ El auto fue notificado el 13 de marzo de 2020 y, en esa fecha, el expediente fue repartido al despacho. Cuaderno de la Corte, folios 23 a 34.

⁴⁰ Notificado en el 8 de septiembre de 2020 debido a la suspensión de términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión del estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social a causa de la pandemia del Covid-19.

24. El 22 de abril de 2020, a través de llamada telefónica, el despacho del magistrado sustanciador, se comunicó con la accionante y su apoderado judicial, con el fin de obtener mayor información sobre la situación actual de la agenciada. La primera manifestó que, a la fecha, reside con su madre en el apartamento solicitado por la SAE y que no ha tenido ninguna noticia frente a las actuaciones que se hayan adelantado en el proceso de extinción de dominio con posterioridad al fallo de segunda instancia. Por su parte, el abogado comunicó que no ha sido notificado de alguna novedad procesal⁴¹.

25. El 11 de septiembre de 2020, el apoderado judicial de **la accionante**, remitió un escrito a la Corte, respondiendo los planteamientos efectuados. En relación con la señora Blanca Ospina, expresó lo siguiente: *i)* se encuentra afiliada al régimen contributivo de salud, como beneficiaria de su hija Analida Cardozo Ospina; *ii)* su núcleo familiar está compuesto por cuatro hijos de 59, 61,63 y 69 años de edad, y tres hermanos; y *iii)* no ha iniciado ninguna actuación judicial de reconocimiento y pago de alimentos. Sin embargo, sus hijos le colaboran económicamente, lo cual le permite cubrir los gastos de subsistencia.

Informó que no solicitó el control de legalidad de las medidas cautelares decretadas contra el apartamento en el que reside la señora Ospina, y que desconoce si se resolvió el recurso de apelación en el trámite de extinción de dominio con radicado 847 E.D. Manifestó que no se ha llevado a cabo la entrega del apartamento solicitado por la SAE, y que las condiciones de salud física y mental de la señora Blanca Ospina impiden que suscriba un poder de representación judicial. Por último, agregó que “[l]a petición que no fue resuelta es que los bienes embargados fueron adquiridos con dineros lícitos”.

26. Mediante asistente adscrito, la **Fiscalía 78** indicó que, a través de auto del 12 de diciembre de 2019, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la resolución del 16 de marzo de 2017⁴². Adicionalmente, aseveró desconocer si el proceso fue remitido a los jueces de conocimiento, por cuanto tal labor le corresponde a la Fiscalía 31.

27. A través de apoderado, la **Sociedad de Activos Especiales** expresó que, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por la Corte Suprema de Justicia, las diligencias relacionadas con la recuperación del inmueble con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446 fueron suspendidas.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

⁴¹ Cuaderno de la Corte, folio 38.

⁴² Anexo a la respuesta, allegó copia de la providencia que resolvió la apelación.

1. Esta Sala es competente para revisar los fallos objeto de discusión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del problema jurídico

2. Con base en los hechos descritos, le corresponde a la Sala Octava de Revisión determinar, en primer lugar, si la acción de tutela es procedente para verificar la presunta vulneración de los derechos invocados por la accionante. En caso de superar el examen de procedibilidad, deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿La Fiscalía General de la Nación, a través de sus delegadas, vulnera los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de una persona implicada en un proceso de extinción de dominio, al tardar más de quince años en decidir sobre la procedencia de la acción?

(ii) ¿La Sociedad de Activos Especiales vulnera los derechos a la salud y a la vida en condiciones dignas de un adulto mayor al requerir la entrega del inmueble en el que este reside, en cumplimiento de una medida de secuestro decretada por una autoridad judicial?

3. Con el fin de responder estas cuestiones, la Corte abordará los siguientes temas: *i)* aproximación al proceso judicial de extinción del derecho de dominio; *ii)* relación entre los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en casos de mora judicial; y *iii)* caso concreto.

Aproximación al proceso judicial de extinción del derecho de dominio

4. El artículo 34 de la Constitución proscrib, entre otras, la pena de la confiscación; sin embargo, establece que a través de sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre bienes que hayan sido adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, perjuicio del Tesoro público o grave deterioro de la moral social. Esa disposición constituye el fundamento de la acción extintiva de dominio el cual, en consecuencia, ostenta rango constitucional.

5. La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que el mecanismo extintivo de dominio representa una acción pública, jurisdiccional, autónoma, relacionada con el derecho de propiedad, retrospectiva e imprescriptible⁴³. Es autónoma por cuanto no representa una pena derivada de la comisión de una conducta punible, sino que procede con independencia del juicio de culpabilidad al que haya lugar. Por otro lado, su relación con el derecho a la propiedad (art. 58 C.Pol) debe entenderse como protección a las riquezas y medios obtenidos de forma lícita⁴⁴.

⁴³ Sentencia C-740 de 2003, reiterada en la sentencia C-958 de 2014.

⁴⁴ Estos aspectos son analizados con mayor detalle en la sentencia C-958 de 2014.

6. En vigencia de la Carta Política de 1991, el legislador ha regulado en distintas ocasiones la acción extintiva de dominio⁴⁵: Ley 333 de 1996⁴⁶, Decreto Legislativo 1975 de 2002⁴⁷, Ley 793 de 2002⁴⁸ y Ley 1708 de 2014⁴⁹ (Código de extinción del derecho de dominio). En atención a las particularidades del caso bajo estudio, los siguientes planteamientos se contraerán a las disposiciones contenidas en las Leyes 793 de 2002 y 1708 de 2014.

7. Así las cosas, el artículo 1.º de la Ley 793 de 2002 definió la extinción de dominio como la pérdida del derecho de disposición patrimonial a favor del Estado, sin que el afectado reciba ningún tipo de contraprestación o compensación. Esta ley garantizaba los derechos al debido proceso, defensa y contradicción (art. 8), entendidos como la posibilidad de presentar pruebas e intervenir en su práctica y oponerse a las pretensiones extintivas. De otro lado, a partir del articulado de la ley, es posible establecer que el trámite procesal estaba conformado por tres etapas⁵⁰:

(ii) *Fase inicial o preprocesal*. La Fiscalía adelanta la investigación tendiente a identificar los bienes objeto de extinción; recaudar los medios de prueba para sustentar las causales de extinción; de ser el caso, decretar medidas cautelares de embargo y secuestro, y ejercer facultades de administración sobre los bienes afectados.

(iii) *Fase intermedia*. Tiene lugar con la determinación de la Fiscalía de obtener la extinción de los bienes, conforme a los resultados de las indagaciones efectuadas. En esta etapa se pueden decretar medidas cautelares, en caso no de haberse realizado antes. La decisión de inicio es notificada para que los afectados ejerzan su derecho de contradicción y, posteriormente, presenten alegatos de conclusión. Finalmente, el ente acusador decidirá sobre la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio y remitirá las actuaciones al juez competente.

(iiii) *Fase de juzgamiento*. Se surte ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Extinción de Dominio, quienes darán traslado a los intervinientes en el proceso para que controviertan la decisión de la Fiscalía y, posteriormente, proferirán la sentencia de fondo sobre la extinción del derecho, la cual admite el recurso de apelación.

⁴⁵ Sentencia C-958 de 2014.

⁴⁶ Ley 333 de 1996 “*Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita*”.

⁴⁷ Decreto Legislativo 1975 de 2002 “*Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción de dominio*”. Este compendio normativo fue expedido bajo el estado de excepción de conmoción interior declarado a través del Decreto 1837 de 2002 (11 de agosto).

⁴⁸ Ley 793 de 2002 “*Por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio*”.

⁴⁹ Modificado y adicionado por la Ley 1849 de 2017.

⁵⁰ Sentencia C-740 de 2003.

8. La Ley 793 de 2002 fue derogada por la Ley 1708 de 2014⁵¹. A través de esta última, el legislador expidió el Código de Extinción de Dominio, en el cual reiteró algunas disposiciones de las anteriores legislaciones y articuló los diferentes aportes señalados en la jurisprudencia constitucional en la materia. Valga decir que esta codificación dispuso un régimen de transición según el cual los procesos ya iniciados continuarían según las normas vigentes al momento de la resolución de inicio que en su momento se hubiere proferido⁵².

9. La Ley 1708 de 2014 mantuvo, en esencia, las fases procesales de la legislación anterior, sin embargo, incorporó al trámite de extinción de dominio considerables aportes, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Consagró un título sobre principios rectores y garantías fundamentales que deben observarse durante la actuación, entre ellas, la dignidad humana, el debido proceso y la presunción de buena fe.
- Amplió la definición de “extinción de dominio” al señalar que es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, que se traduce en la declaratoria a favor del Estado de los bienes objeto de extinción, sin contraprestación ni compensación de ningún tipo para el afectado (art. 15).
- Implementó la acción de revisión de la sentencia que decreta la extinción del derecho de dominio (art. 73). Además, consagró controles de legalidad ejercidos por los jueces de conocimiento sobre las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía (art. 111 y ss.).
- Estableció un procedimiento abreviado cuando los procesados aceptan la pretensión extintiva de dominio alegada por el ente acusador, lo cual deriva en una sentencia anticipada a favor del Estado. De otro lado, agregó elementos de justicia premial para las personas que ofrezcan información relevante que conduzca a la identificación de bienes que se encuentren incurso en alguna causal de extinción o para quienes se allanen al procedimiento (arts. 120 y 133, respectivamente).
- Por último, dispuso un régimen probatorio propio (arts. 148 y ss.), regido por reglas generales, entre ellas, los principios de permanencia de la prueba y carga dinámica de la prueba.

10. Por otro lado, en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002⁵³, el legislador dispuso la creación del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra

⁵¹ Salvo el artículo 18 relacionado con los efectos de la sentencia.

⁵² Ley 1708 de 2014. Artículo 217 “*Régimen de transición. Los procesos en que se haya proferido resolución de inicio con fundamento en las causales que estaban previstas en los numerales 1 al 7 de la Ley 793 de 2002, antes de la expedición de la Ley 1453 de 2011, seguirán rigiéndose por dichas disposiciones. // De igual forma, los procesos en que se haya proferido resolución de inicio con fundamento en las causales que estaban previstas en el artículo 72 de la Ley 1453 de 2011, seguirán rigiéndose por dichas disposiciones*”.

⁵³ Modificado por el artículo 77 de la Ley 1393 de 2010.

el Crimen Organizado -FRISCO-, como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Dirección Nacional de Estupefacientes. A este fondo son asignados los bienes y recursos objeto de extinción de dominio.

11. Posteriormente, la Ley 1708 de 2014 dispuso que el FRISCO sería administrado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S -SAE-⁵⁴. El legislador le otorgó a esa sociedad facultades de policía administrativa para la recuperación física de los bienes a su cargo⁵⁵. El Decreto 2136 de 2015 reglamentó las funciones y procedimientos a realizar por parte del administrador del FRISCO, entre las primeras, fungir como secuestre de los bienes objeto de medidas cautelares decretadas por las autoridades judiciales competentes⁵⁶.

12. En conclusión, la acción de extinción de dominio ostenta rango constitucional, es jurisdiccional, autónoma, retrospectiva e imprescriptible. Su finalidad se concreta en la declaratoria a favor del Estado de los bienes que fueron adquiridos de forma ilegal. Una vez se profiera sentencia judicial en este sentido, los bienes ingresan al Fondo Nacional para la Rehabilitación Social y Lucha contra el Narcotráfico, cuya administración está a cargo de la Sociedad de Activos Especiales.

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Mención particular a la garantía del plazo razonable en la adopción de decisiones

13. Al interior del catálogo de derechos contenidos en la Constitución se encuentra el acceso a la administración de justicia (art. 229)⁵⁷, el cual es esencial para la efectividad del Estado social de derecho y el cumplimiento de los fines estatales relacionados con la salvaguarda de los principios, prerrogativas y deberes; la convivencia pacífica; y la vigencia de un orden justo. Lo anterior, por cuanto quienes presentan intereses en disputa, dejan la resolución de la contienda en manos de un tercero neutral que decidirá conforme al saber jurídico.

14. Esta garantía también se encuentra reconocida en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos -CADH-. El primero establece el derecho de toda persona de ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por una autoridad judicial competente, independiente e imparcial, para la solución de controversias que tengan lugar en los diferentes ámbitos del derecho. Por su parte, el artículo 25.1 consagra la

⁵⁴ Ley 1708 de 2014, artículo 90.

⁵⁵ Ley 1708 de 2014, artículo 91, parágrafo 3°.

⁵⁶ Decreto 2136 de 2015, artículos 2.5.5.2.1.1 y 2.5.5.2.1.2. El tenor literal de esta última disposición es el siguiente: “Diligencias de práctica de las medidas cautelares. En atención a las facultades que la ley de Extinción de Dominio le asigna a la Fiscalía General de la Nación a efectos de decretar medidas cautelares sobre bienes respecto de los cuales se inicie proceso de extinción de dominio, corresponderá a dicha entidad reportar al Administrador del Frisco con la adecuada antelación, la ejecución de las diligencias en virtud de las cuales se deberá efectuar la aprehensión material de dichos bienes”.

⁵⁷ También llamado derecho a la tutela judicial efectiva.

obligación de los Estados de crear recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos que permitan lo anterior.

15. En el ámbito legal, la Ley 270 de 1996 señala que el Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia (art. 2), la cual debe ser *pronta, cumplida y eficaz* en la solución de los asuntos que se sometan a su conocimiento (art. 4).

16. Desde sus primeros años⁵⁸, esta Corporación abogó por el carácter fundamental del derecho de acceso a la administración de justicia. Además, ha indicado que esta prerrogativa no se agota en la sola presentación de la solicitud ante la judicatura, pues también propende por soluciones oportunas y ágiles, de tal manera que los procesos no se extiendan indefinidamente, ya que la falta de decisión conlleva al mantenimiento de las situaciones generadoras del litigio, afectándose así la seguridad jurídica⁵⁹.

17. En sentencia C-279 de 2013, la Corte aseveró que el derecho a la administración de justicia se concreta en diferentes aspectos de cada proceso judicial. Por ejemplo: *i)* el derecho a la acción o de promoción de la actividad jurisdiccional; *ii)* la existencia de mecanismos para la resolución de conflictos; *iii)* la posibilidad de fundamentar las peticiones; *iv)* la obtención de una respuesta de fondo; *v)* procedimientos adecuados, idóneos y efectivos; y *vi)* *que los procesos se desarrollen en un término razonable*, sin dilaciones injustificadas y en observancia del debido proceso.

18. En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁰ en distintas oportunidades ha referido que el derecho a la tutela judicial efectiva debe velar por la garantía del *plazo judicial razonable* en la adopción de las decisiones. Por tanto, ha indicado que para establecer si en un caso concreto se ha observado un plazo razonable es necesario analizar las siguientes cuestiones: *i)* la complejidad del asunto; *ii)* la actividad procesal del interesado; y *iii)* la conducta de las autoridades públicas⁶¹.

19. A tono con estos planteamientos, en sentencia SU-394 de 2016, la Corte expresó que se debe distinguir entre el mero retardo en la observancia de los términos legales y la mora judicial, a efectos de determinar una vulneración de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

Para identificar un caso de mora judicial, la jurisprudencia constitucional se ha valido del análisis de los siguientes parámetros: *i)* inobservancia de los plazos señalados en la ley para adelantar la actuación judicial; *ii)* inexistencia de un

⁵⁸ A manera de ejemplo, puede consultarse la sentencia C-037 de 1996.

⁵⁹ Sentencia T-030 de 2005, citada en la sentencia SU-394 de 2016.

⁶⁰ En adelante "Corte IDH"

⁶¹ Al respecto pueden consultarse las siguientes decisiones: *Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, sentencia de enero 29 de 1997; *Suárez Rosero Vs Ecuador*, sentencia de noviembre 12 de 1997; *Valle Jaramillo vs Colombia*, sentencia del 27 de noviembre de 2008, (citados en la sentencia SU-394 de 2016).

motivo razonable que justifique la demora⁶²; y *iii*) la tardanza debe ser imputable a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del funcionario judicial⁶³. Así mismo, la Corte expresó que para identificar la ocurrencia de un plazo irrazonable, se deben analizar los siguientes parámetros: *i*) las circunstancias generales del caso concreto (incluida la afectación actual que el procedimiento implica para los derechos y deberes del procesado); *ii*) la complejidad del caso; *iii*) la conducta procesal de las partes; *iv*) la valoración global del procedimiento; y *v*) los intereses que se debaten en el trámite⁶⁴.

20. Además, esta Corporación adujo que pueden presentarse casos en los que a pesar de no advertirse mora judicial -en tanto la dilación o parálisis no es atribuible a una conducta negligente del funcionario, el procedimiento, en razón al diseño legislativo, las complejidades probatorias de los hechos y el cumplimiento de la etapa prevista para su desarrollo-, se *“evidencie un plazo desproporcionado no solo porque objetivamente los términos legales se encuentren vencidos, sino porque la ausencia de terminación de proceso pone a las personas que en él intervienen, de manera indefinida en la condición de sujetos sub judice, lo cual contradice el mandato constitucional a un acceso a la justicia pronta y cumplida”*⁶⁵.

Para estos casos, la Corte ofreció alternativas de decisión que salvaguarden las garantías judiciales de quienes acceden a la tutela jurisdiccional del Estado. Así, expresó que el juez de tutela, en principio, podrá ordenar al funcionario a cargo de la actuación procesal la adopción de las siguientes medidas:

- (i) Resolver el asunto en un término perentorio;
- (ii) Observar con diligencia los términos legales, dándole prioridad a la resolución del asunto;
- (iii) De manera excepcional, alterar los turnos para proferir fallo, cuando se esté frente a un sujeto de especial protección constitucional o cuando la demora en la resolución del asunto supere los plazos razonables contrastados con las condiciones de esperar de los usuarios de la justicia;
- (iv) En casos en los que se esté ante la amenaza de un perjuicio irremediable, conceder un amparo transitorio mientras el juez natural resuelve el fondo de la controversia.

21. También señaló que el análisis para determinar la existencia de una mora judicial debe tener en cuenta el tipo de garantías fundamentales que son objeto

⁶² Factores como la congestión judicial o el volumen de trabajo no han sido considerados como justificaciones válidas.

⁶³ Estos puntos han sido reiterados en distintos pronunciamientos. Al efecto, pueden consultarse las siguientes sentencias: T-502 de 1997, T-292 de 1999, T-027 de 2000, T-1226 de 2001, T-1227 de 2001, T-1154 de 2004, T-1249 de 2004 y T-230 de 2013, entre otras.

⁶⁴ Sentencia SU-394 de 2016.

⁶⁵ *Ibíd.*

de limitación durante el proceso judicial, lo cual influirá en la flexibilidad del examen, de tal manera que, por ejemplo, las actuaciones que comprometan el derecho a la libertad deben ser analizadas de forma más rigurosa en comparación con aquellas restricciones sobre el derecho a la propiedad.

Es preciso destacar que este examen también está compuesto por los aspectos objetivos y subjetivos. El primero se refiere a la materia objeto de discusión y la urgencia de su determinación. El segundo, se relaciona con las circunstancias específicas de quienes hacen parte del trámite, lo cual es relevante pues “[en] casos ‘prioritarios’ la valoración acerca de las dilaciones indebidas debe tomar en consideración que se exige un deber especial de cuidado y diligencia por parte de las autoridades a cargo”⁶⁶.

Adicionalmente, en el pronunciamiento en cita, la Corte expresó que los casos de mora judicial o la existencia de plazos irrazonables, además de constituir una transgresión del derecho de acceso a la administración de justicia, representa una vulneración al debido proceso. Esta conexión se explica al comparar el contenido de las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 29 constitucional.

De otro lado, en sentencia T-230 de 2013, pronunciamiento que en gran medida fue reiterado en la SU-394 de 2016, la Corte indicó que, en aras de proteger los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en casos de una mora judicial, el juez de tutela puede ordenar la resolución del asunto con observancia de los plazos previstos en la ley, lo que en la práctica significa una modificación en el sistema de turnos.

22. A manera de colofón, el derecho de acceso a la administración de justicia es un bastión del Estado social de derecho, en cuanto garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución. Sin embargo, esta prerrogativa no se agota en la mera facultad de presentar solicitudes ante las autoridades judiciales, pues también se extiende a la salvaguarda de obtener decisiones de fondo en las controversias, las cuales deben ser adoptadas en un término razonable de tal forma que la respuesta judicial sea oportuna. En este sentido la jurisprudencia de la Corte IDH y de esta Corporación han abogado por la efectividad del *plazo razonable* en las decisiones judiciales, especificando los criterios que permiten identificar los casos en los que puede hablarse de mora judicial y los posibles remedios jurisdiccionales a adoptar.

Caso concreto

Cuestión preliminar: suspensión de términos judiciales

⁶⁶ Sentencia SU-394 de 2016.

23. Durante el trámite de revisión del asunto de la referencia, el Ministerio de Salud y Protección declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional⁶⁷. Con base en ello, a través del Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales del 16 al 20 de marzo de 2020 en todo el país⁶⁸. Posteriormente, otros acuerdos prorrogaron dicha medida con algunas excepciones⁶⁹.

20. El 23 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 469, a través del cual facultó a la Sala Plena de la Corte Constitucional para levantar la suspensión de términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones.

21. Con fundamento en lo anterior, el 16 de abril de 2020, la Sala Plena de esta Corporación profirió el Auto 121, autorizando a las diferentes Salas de Revisión para levantar los términos judiciales en asuntos concretos sometidos a su consideración, siempre y cuando dicha decisión tuviera fundamento en alguno de los siguientes criterios: *i*) la urgencia en adoptar una decisión de fondo o una medida provisional dirigida a la protección de los derechos fundamentales; *ii*) la importancia nacional que revista el caso; y *iii*) la posibilidad material de que el asunto pueda ser tramitado y decidido de forma compatible con las condiciones actuales de aislamiento preventivo obligatorio, sin que ello implique la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades concernidas.

22. Con base en los criterios establecidos en el Auto 121 de 2020, el magistrado sustanciador consideró que no era necesario levantar los términos judiciales en el asunto objeto de examen, teniendo en cuenta, por un lado, que la Sociedad de Activos Especiales suspendió las diligencias de desalojo con base en las decretos expedidos por el presidente de la República, ordenando adoptar medidas de aislamiento preventivo obligatorio⁷⁰; y por el otro, que mediante constancia telefónica del 22 de abril de 2020, la accionante expresó que aún residía con su madre en el apartamento objeto de entrega, y afirmó no haber recibido ninguna comunicación en la que se informara la reanudación de dicha diligencia.

⁶⁷ Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

⁶⁸ El acuerdo exceptuó a los despachos con función de control de garantías y despachos penales de conocimiento que tuvieran programadas audiencias con personas privadas de la libertad.

⁶⁹ *i*) Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo: prorrogó la suspensión de términos desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril; *ii*) Acuerdo PCSJA20-11528 de 22 de marzo: prorrogó la suspensión desde el 4 hasta el 12 de abril; *iii*) Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril: prorrogó la suspensión desde el 13 al 26 de abril; *iv*) Acuerdo PCSJA20-11546: prorrogó la medida del 27 de abril al 10 de mayo; *v*) Acuerdo PCSJA20-11549: prorrogó la suspensión del 11 al 24 de mayo; *vi*) Acuerdo PCSJA20-11556: prorrogó la medida del 25 de mayo al 8 de junio de 2020. Más adelante, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio, esa Corporación dispuso el levantamiento de la suspensión de términos judiciales en todo el país a partir del 1° de julio de 2020. No obstante, el Acuerdo PCSJA20-11567 dispuso mantener la suspensión de términos en la Corte Constitucional para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela hasta el 30 de julio de 2020.

⁷⁰ Esta información se desprende de la respuesta del 23 de junio de 2020 de la Sociedad de Activos Especiales a la consulta “PQR” realizada el 22 de mayo de 2020 por el despacho del Magistrado ponente. Ver la constancia que obra a folio 39 del cuaderno de la Corte.

23. Por tanto, de acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 del Consejo Superior de la Judicatura, a partir del 31 de julio del año que avanza, se reanudaron los términos judiciales del presente asunto.

Breve presentación del asunto

24. Mediante resolución del 26 de mayo de 2005, la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales Especializados del Circuito de Bogotá inició el trámite de extinción del derecho de dominio de los bienes de José Miguel Arroyave y su núcleo familiar. Esta actuación judicial se extendió a las propiedades de Blanca Ospina de Cardozo, las cuales fueron embargadas y secuestradas. A través de resolución del 16 de marzo de 2017, el ente titular de la acción penal declaró la procedencia de la acción de dominio frente a los bienes de la señora Ospina de Cardozo.

En el proceso se declaró la improcedencia de la acción frente algunos inmuebles, decisión que fue apelada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, por lo cual las actuaciones fueron remitidas a reparto entre las Fiscalías Delegadas ante el Tribunal Superior de Bogotá. De otra parte, mediante comunicación del 18 de octubre de 2019, la Sociedad de Activos Especiales - SAE- informó que la diligencia de entrega forzosa del apartamento en el que residen la accionante y su progenitora, se llevaría a cabo el 13 de noviembre de ese mismo año.

El 30 de octubre de 2019, Martha Eda Cardozo Ospina, actuando como agente oficiosa de su madre Blanca Ospina de Cardozo, instauró acción de tutela contra las fiscalías atrás referidas y la SAE, al considerar que la falta de definición en el trámite de extinción de dominio constituye una tardanza injustificada y desproporcional que vulnera el derecho al debido proceso, entre otras garantías. Así mismo, reprochó que la orden de desalojo afecta las condiciones de vida y salud de su progenitora, quien cuenta con una avanzada edad y distintas afecciones de salud.

El juez de primera instancia amparó los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Consideró que la Fiscalía desconoció la garantía del plazo razonable en la adopción de decisiones, en consecuencia, le ordenó resolver las solicitudes pendientes al interior del trámite de extinción de dominio. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó parcialmente la decisión pues, a diferencia del juez *a quo*, concedió el amparo transitorio de los derechos a la vida y a la salud de la agenciada, ordenándole a la SAE suspender la diligencia de desalojo hasta tanto el ente acusador resolviera los trámites faltantes.

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

Antes de abordar el fondo del asunto, la Sala analizará el cumplimiento de los

presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, de forma concreta se establecerá si se cumplen los requisitos de: *i)* legitimación por activa y pasiva; *ii)* inmediatez; y *iii)* subsidiariedad.

(i) *Legitimación por activa y por pasiva*

25. La legitimación por activa exige que quien promueva el mecanismo de tutela sea el titular de los derechos conculcados o un tercero que actúe en su representación debidamente acreditado para tal fin; mientras que la legitimación por pasiva hace alusión a la autoridad o el particular contra quien se dirige la acción.

26. Al aplicar estas premisas al caso objeto de análisis, la Sala considera que el requisito de legitimación por activa se satisface, por cuanto la accionante Martha Eda Cardozo Ospina actúa como agente oficiosa de su madre Blanca Ospina de Cardozo, quien no se encuentra en condiciones de promover la acción de tutela por sus propios medios, debido a su edad -89 años- y las contingencias de salud que padece, entre ellas, demencia por Alzheimer, aunado a las dificultades que presenta para desplazarse fuera de su domicilio⁷¹.

Es necesario aclarar que si bien la actora señaló actuar *en representación* de su progenitora, tal afirmación debe entenderse como una manifestación de agenciar derechos ajenos. De otro lado, dadas las condiciones en las que se encuentra la agenciada, sería desproporcionado exigirle la ratificación de las actuaciones realizadas a su nombre.

27. De otra parte, la Sala encuentra superada la legitimación por pasiva, toda vez que el mecanismo de amparo se promovió contra de las Fiscalías: 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá y 78 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá, autoridades judiciales que *i)* han tenido a su cargo el trámite del expediente 847 ED, en el que figuran comprometidos los bienes de la agenciada y *ii)* a juicio de la accionante, vulneraron los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la agenciada. En ese sentido, serían eventualmente las llamadas a responder.

Así mismo, se supera este requisito frente a la Sociedad de Activos Especiales, entidad que tiene a su cargo adelantar las labores de secuestro y administración de los bienes involucrados en procesos de extinción de dominio. Al respecto, la accionante consideró que el requerimiento de entrega o desalojo del inmueble efectuado por esa institución vulnera los derechos fundamentales de la agenciada a la vida en condiciones dignas y a la salud. Por consiguiente, en los anteriores términos, la identificación de las accionadas se encuentra justificada.

(ii) *Inmediatez*

⁷¹ Cuaderno de primera instancia, folios 16 a 25.

28. La jurisprudencia constitucional ha indicado que, en virtud del requisito de inmediatez, la interposición de la acción de tutela debe hacerse dentro de un plazo razonable y oportuno⁷², contado a partir del momento en que ocurre la situación transgresora o amenazante de los derechos fundamentales, puesto que hacerlo después de haber transcurrido un tiempo considerable desnaturalizaría la esencia y finalidad del mecanismo de amparo, además de generar inseguridad jurídica.

29. Sin perjuicio del anterior planteamiento, la Corte ha establecido criterios para orientar el análisis sobre el cumplimiento del requisito de inmediatez. En la sentencia SU-391 de 2016, identificó las siguientes pautas: *i)* situación personal del peticionario; *ii)* momento en el que se produce la vulneración; *iii)* naturaleza de la vulneración; *iv)* tipo de actuación contra la que se dirige la acción de tutela; y *v)* efectos de la tutela frente a terceros.

En relación con el ítem relacionado con el momento en el que se produce la vulneración, se ha dicho que pueden presentarse casos en los que la trasgresión de derechos persiste en el tiempo, y a pesar que el hecho que la originó es antiguo respecto de la presentación de la acción, la posición desfavorable del actor, derivada del irrespeto de sus derechos, continúa y es actual⁷³, por consiguiente, procede el mecanismo de amparo.

30. Toda vez que en el caso objeto de análisis figuran como accionadas dos entidades diferentes, esto es, la Fiscalía, a través de sus delegadas, y la Sociedad de Activos Especiales, y a tono con la formulación del problema jurídico, el análisis sobre el cumplimiento del requisito de inmediatez se efectuará frente a cada institución.

31. Así las cosas, en relación con la actuación de la Fiscalía, al momento de interponer la acción de tutela el proceso de extinción de dominio no había sido remitido a la fase de juzgamiento ante los jueces competentes, a pesar de haber transcurrido más de catorce años desde el inicio de la acción extintiva, situación que, a juicio de la accionante, vulnera su derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, entre otros.

Aunque el 12 de diciembre de 2019 la Fiscalía 78 resolvió el recurso de apelación, no existe en el expediente ninguna constancia que demuestre que la actuación fue remitida a los jueces de conocimiento. Esto, a pesar de haber solicitado a la Fiscalía 31 rendir un informe sobre el estado actual del proceso, sin que la institución allegara respuesta. Bajo ese entendido, la Sala entiende que la vulneración alegada persiste en la actualidad. En consecuencia, el asunto de la referencia cumple el requisito de inmediatez.

32. Frente a la Sociedad de Activos Especiales, recuérdese que el 18 de octubre

⁷² Sentencias T-834 de 2005 y T-887 de 2009.

⁷³ Al respecto, pueden consultarse las siguientes sentencias: T- 412 de 2018, SU-108 de 2018, T-265 de 2018.

de 2019 comunicó a la accionante y a su madre, como ocupantes del apartamento identificado con folio de matrícula inmobiliaria n.º 50N-638446, que contra ese inmueble se llevaría a cabo una diligencia de entrega o desalojo. Por consiguiente, es posible entrever que la acción de tutela se presentó 12 días después de la notificación, acatándose así el requisito de inmediatez.

(iii) Subsidiariedad

33. Conforme al artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales “*por la acción o la omisión*” de cualquier autoridad pública o de particulares en ciertos casos. Esa disposición establece que solo procederá cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

34. Quiere decir lo anterior que en virtud del requisito de subsidiariedad, para que proceda la acción de tutela es necesario que se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales consagrados en el ordenamiento para la protección de los intereses fundamentales en disputa, salvo que estos no resulten idóneos o eficaces⁷⁴ para la salvaguarda de los derechos, caso en el cual el amparo a conceder será definitivo. De otro lado, puede invocarse como mecanismo transitorio cuando se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁷⁵, escenario en el que la protección será transitoria hasta tanto el juez natural adopte la decisión de fondo que corresponda.

35. De la misma forma como se llevó a cabo el análisis de la inmediatez, la Sala examinará de manera separada el cumplimiento del requisito de subsidiariedad frente a las actuaciones de la Fiscalía y de la Sociedad de Activos Especiales.

36. En esos términos, el reproche constitucional dirigido hacia la Fiscalía consiste, al parecer, en haber omitido realizar las actuaciones necesarias para que el proceso n.º 847 ED avance a la etapa de juzgamiento. En principio, puede pensarse que la accionante podría acudir o haber solicitado una vigilancia

⁷⁴ En sentencia T-313 de 2017, la Corte adujo que una acción judicial es **idónea** “*cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales*” y **efectiva** “*cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados*”. De otro lado, autores nacionales han identificado la **idoneidad** como “*la capacidad o aptitud del medio para dar una respuesta a la pregunta constitucional*”, situación en la que se valora, por ejemplo, la aceptación de las posturas adoptadas por la Corte a través de su jurisprudencia o la formalidad exigida en el mecanismo judicial. Frente a la **eficacia** aducen que “*los criterios claves para la evaluación son la oportunidad e integralidad de la respuesta*”, en este punto deben ser valoradas las categorías de “sujeto de especial protección”, “tercera edad”, “expectativa promedio de vida”, entre otras. (Luis Manuel Castro Novoa y Cesar Humberto Carvajal Santoyo, en “*Acciones Constitucionales. Módulo I, acción de tutela*” 2017).

⁷⁵ La jurisprudencia constitucional ha establecido que la configuración de un perjuicio irremediable requiere que este sea: “(i) **inminente**, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) **grave**, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) **urgente**, que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea **impostergable** a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad” (Sentencia T-326 de 2013, reiterada en la sentencia T-328 de 2017) (resalto añadido).

administrativa, conforme el artículo 101 de la Ley 270 de 1996⁷⁶, por cuanto la Fiscalía hace parte de la rama judicial. Sin embargo, debe precisarse que, de acuerdo con el artículo 1° del Acuerdo PSAA11-8716 de 2011 del Consejo Superior de la Judicatura⁷⁷, este mecanismo no aplica para las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación, entidad que goza de autonomía administrativa conforme el artículo 28 de la Ley 270 de 1996⁷⁸.

37. De otro lado, la sentencia SU-394 de 2016 estableció que *“para acreditar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el contexto de omisiones judiciales basta con que se pruebe que el interesado ha desplegado una conducta procesal activa y que la parálisis o la dilación no es atribuible a su conducta”*.

38. Al respecto, la Sala advierte que la parte accionante no contaba con ninguna acción ordinaria para solicitar el impulso procesal al no ser aplicable el mecanismo de vigilancia administrativa, según se explicó. De otro lado, conforme lo acreditado en el expediente, el comportamiento procesal de la accionante no contribuyó a la dilatación del proceso, circunstancia que no fue contrariada por la Fiscalía. Por último, es necesario tener en cuenta que la agenciada es sujeto de especial protección constitucional al ser un adulto mayor y presentar diversos problemas de salud⁷⁹. Estos aspectos permiten flexibilizar el análisis del requisito de subsidiariedad, y concluir que se cumple.

39. Por último, respecto de la Sociedad de Activos Especiales es necesario diferenciar dos tipos de actuaciones. Por un lado, los actos administrativos que ordenaron el inicio de las actuaciones tendientes a recuperar los bienes objeto de medidas cautelares y, por el otro, la diligencia de entrega o desalojo como procedimiento para obtener la efectiva aprehensión del bien.

Bajo ese entendido, la Sala observa que en el asunto objeto de revisión, la accionante no cuestionó la legalidad de los actos administrativos proferidos por la SAE, derivados del proceso de extinción de dominio, esto es, las Resoluciones 584 del 27 de junio de 2016, y 682 del 18 de abril de 2018, sino que promovió la acción de tutela contra la diligencia de entrega del apartamento

⁷⁶ Ley 270 de 1996, artículo 101 *“Funciones de las salas administrativas de los consejos seccionales. Las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura tendrán las siguientes funciones: (...) 6. Ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama. (...)”*.

⁷⁷ Acuerdo PSAA11-8716 de 2011, *“artículo primero. Competencia. De conformidad con el numeral 6° del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales de la Judicatura del país, ejercer la Vigilancia Judicial Administrativa para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de los despachos judiciales ubicados en el ámbito de su circunscripción territorial. Se exceptúan los servidores de la Fiscalía General de la Nación, entidad que goza de autonomía administrativa, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. (...)”*.

⁷⁸ Ley 270 de 1996, *“artículo 28. Autonomía administrativa y presupuestal. La Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, sin perjuicio del control fiscal ejercido por el Contralor General de la Nación”*.

⁷⁹ Cuaderno de primera instancia, folios 16 a 26.

en el que reside en compañía de la agenciada. En ese sentido, el análisis del requisito de subsidiariedad se hará respecto de esta actuación.

Al efecto, el ordenamiento jurídico no consagra ningún mecanismo o recurso para controvertir u oponerse a la orden de entrega, por cuanto, conforme al Decreto 2136 de 2015, la SAE solo actúa como administradora y secuestre de los bienes puestos a disposición del FRISCO, sin tener poder de disposición sobre ellos (ver *supra* 10 y 11). Por consiguiente, al aplicar las reglas atrás establecidas (ver *supra* 33), la Sala considera que la acción de tutela es procedente ante la inexistencia de medios ordinarios de defensa.

Análisis de fondo de la vulneración de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la señora Blanca Ospina de Cardozo

40. De manera preliminar, la Sala considera oportuno precisar que el análisis constitucional que se desarrollará a continuación se centrará en la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por cuanto lo que pretende la acción de tutela es lograr que se defina la situación de jurídica de los inmuebles objeto de extinción de dominio, lo cual, a su vez, influye en la garantía de los derechos a la salud y vida digna de la agenciada.

41. Frente a los derechos a la intimidad personal y familiar, y al buen nombre, los cuales la accionante sostuvo haber sido vulnerados con la orden de desalojo comunicada por la SAE, la Sala considera que tales reparos no tienen lugar, puesto que la observancia de los deberes y el cumplimiento de las cargas procesales y/o consecuencias jurídicas que son aplicables a las personas inmersas en un proceso judicial, no representa una transgresión de los intereses fundamentales protegidos por la Constitución.

Por último, a juicio de la Corte, tampoco tiene fundamento la presunta transgresión del derecho a la propiedad. En el presente asunto, las limitaciones a ese derecho se soportan en las medidas cautelares decretadas al interior del proceso de extinción del derecho de dominio, las cuales, valga decir, dieron lugar a la diligencia de entrega forzosa dispuesta por la SAE. En consecuencia, tales restricciones no son ilegítimas, pues corresponden a actuaciones judiciales establecidas en el ordenamiento jurídico que, en todo caso, deben acatar la garantía del debido proceso, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución.

La Fiscalía General de la Nación, a través de sus delegadas, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia

42. En este acápite se analizarán las actuaciones desplegadas por la Fiscalía, a través de sus delegadas 31 y 78, para establecer si vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Así

las cosas, conforme lo probado en el expediente, es posible advertir que durante el trámite de extinción de dominio se han efectuado los siguientes actos:

Fecha de resolución	Actuación
17-enero-2001	Inicio de las indagaciones (fase preprocesal) tendientes a analizar la viabilidad de adelantar el trámite de extinción de dominio contra las propiedades de Miguel Arroyave Ruiz y su grupo familiar. Esta investigación se extendió a las pertenencias de la señora Blanca Ospina de Cardozo, madre de Martha Eda Cardozo Ospina, cónyuge de Arroyave Ruíz.
26-mayo-2005	Inicio del trámite de extinción de dominio de los bienes de Arroyave Ruiz y su grupo familiar. Se decretaron medidas cautelares de embargo y secuestro en contra de las propiedades objeto del proceso.
29-agosto-2005	Emplazamiento de las personas con interés legítimo en el proceso y terceros indeterminados ⁸⁰ .
9-mayo-2006	Inicio del periodo probatorio. Práctica de pruebas de oficio y las solicitas en las oposiciones. Al respecto, la Sala advierte que se recibieron múltiples declaraciones y se realizaron 5 inspecciones judiciales, documentales y de lugares.
5-febrero-2007	Cierre del periodo probatorio y traslado a los sujetos procesales para alegatos de conclusión.
4-junio-2015	Declaratoria de nulidad parcial de la resolución del 5 de febrero de 2007 ⁸¹ .
4-febrero-2016	Decreto probatorio.
11-agosto-2016	Cierre del periodo probatorio y traslado para alegatos de conclusión
16-marzo-2017	Declaratoria de procedencia de la acción extintiva frente a diferentes bienes, entre ellos, los bienes de la señora Blanca Ospina de Cardozo. Frente a esto último no se ejerció ningún recurso.
25-mayo-2017	Remisión de las actuaciones a los Fiscales Delegados ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá para la resolución del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Justicia y del Derecho frente a la declaratoria de improcedencia de la acción extintiva frente algunos bienes.

⁸⁰ Cuaderno de primera instancia, folio 70. Resolución del 16 de marzo de 2017, pág. 10, documento en formato digital aportado durante el trámite de tutela por la Fiscalía 78 delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

⁸¹ Cuaderno de primera instancia, folio 70. Resolución del 16 de marzo de 2017, pág. 46. El acto administrativo no informa que actuaciones se llevaron a cabo entre el 5 de febrero de 2007 y el 4 de junio de 2015. Así mismo, no se mencionan cuáles fueron las razones que llevaron a la declaratoria de nulidad.

Otras actuaciones	
25-mayo-2017	La Fiscalía 31 remitió el expediente 847 ED a reparto entre las Fiscalías Delegados ante el Tribunal Superior de Bogotá.
12-julio-2019	El asunto fue asignado a la Fiscalía 78.
12-noviembre-2019	La Fiscalía 78 respondió el requerimiento efectuado por el juez de tutela de primera instancia, indicando que a la fecha no había avocado conocimiento en el expediente 847 ED.
12-diciembre-2019	Auto que resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público.

43. Al analizar el contenido de la resolución del 16 de marzo de 2016, se percibe que la investigación se llevó a cabo frente a 37 inmuebles, una sociedad comercial (Minas Las Margaritas Ltda.) y 8 vehículos. Adicionalmente, se presentaron 9 oposiciones. De otro lado, conforme las actuaciones atrás reseñadas, la fase probatoria se desarrolló en dos momentos:

Debate probatorio		
Momento	Fechas	Tiempo total
<i>Fase preprocesal</i>	17-enero-2001 al 26-mayo-2005	4 años
1	9-mayo-2006 al 5-febrero-2007	9 meses, aprox.
2	4-febrero-2016 al 11-agosto-2016	6 meses

44. De este modo, el término probatorio duró alrededor de 15 meses, superándose así los 30 días establecidos en el artículo 13 de la Ley 793 de 2002, sin embargo, debe aclararse que, dada la cantidad de propiedades implicadas en el proceso de extinción de dominio, aunado a la carga laboral propia de la entidad, para la Fiscalía sería imposible cumplir el término dispuesto en la ley. No obstante, la Sala advierte que en las actuaciones existió un intervalo de inactividad de más de 8 años, esto es, entre el 5 de mayo de 2007 al 4 de junio de 2015, fechas que corresponden al primer cierre del periodo probatorio y la fecha de declaratoria de la nulidad parcial.

45. Esta situación contribuyó a que la decisión sobre la procedencia de la acción extintiva tardara aproximadamente 12 años en llevarse a cabo, lapso que constituye una mora judicial y que puso en un estado de indeterminación jurídica la situación de la agenciada. Por otro lado, la Fiscalía tardó un periodo de casi tres años para asignar el proceso al despacho encargado de resolver el recurso de apelación.

46. La jurisprudencia constitucional⁸² ha establecido que el análisis sobre mora judicial está conformado por los siguientes parámetros: *a)* inobservancia de los plazos señalados en la ley para adelantar la actuación judicial; *b)* inexistencia de un motivo razonable que justifique la demora⁸³; *c)* la tardanza debe ser imputable a la falta de diligencia u omisión sistemática de los deberes por parte del funcionario judicial⁸⁴; *d)* tipo de garantías comprometidas en la actuación judicial; y *e)* examen de los aspectos objetivos y subjetivos del caso concreto⁸⁵.

47. Al aplicar estas premisas al asunto de la referencia, es posible advertir que la actuación del ente titular de la acción penal excedió con demasía los términos establecidos en la Ley 793 de 2002 para determinar lo correspondiente a la procedencia de la acción extintiva⁸⁶. Si bien, se reitera, el proceso de extinción de dominio objeto de estudio es complejo dada la cantidad de bienes que abarca, el lapso de 12 años resulta desproporcionado. Además, debe tenerse en cuenta que la Fiscalía no explicó cuál fue la causa de la tardanza ni a qué se debe la inactividad del proceso por más 8 años.

Así mismo, tampoco mencionó haber adoptado medidas tendientes a superar el retraso procesal, por ejemplo, solicitar apoyo de personal o de descongestión, aunado al hecho que no existen razones que permitan pensar que la agenciada haya contribuido a la dilación del trámite. En sede de revisión, la Sala no cuenta con elementos que le permitan concluir que el proceso de extinción de dominio haya avanzado a la etapa de juzgamiento ante los jueces competentes. Al respecto, conforme la respuesta remitida el 11 de septiembre de 2020, el apoderado judicial de la accionante informó no haber sido notificado de ninguna novedad en el trámite de extinción de dominio⁸⁷. Además, la Fiscalía 31 guardó silencio frente a la información solicitada en el decreto de pruebas.

48. Como resultado de lo anterior, la Sala considera que la Fiscalía ha incurrido en mora judicial en el proceso de extinción de dominio con radicado n.º 847 ED, vulnerando los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la agenciada, en relación con la garantía del plazo razonable en la adopción de decisiones, afectándose así el deber del Estado de garantizar una justicia pronta, cumplida y eficaz.

Análisis de la actuación desplegada por la Sociedad de Activos Especiales

⁸² Sentencia SU-394 de 2016.

⁸³ Factores como la congestión judicial o el volumen de trabajo no han sido considerados como justificaciones válidas.

⁸⁴ Estos puntos han sido reiterados en distintos pronunciamientos. Al efecto, pueden consultarse las siguientes sentencias: T-502 de 1997, T-292 de 1999, T-027 de 2000, T-1226 de 2001, T-1227 de 2001, T-1154 de 2004, T-1249 de 2004 y T-230 de 2013, entre otras.

⁸⁵ El aspecto objetivo se refiere a la materia objeto de discusión y la urgencia de su determinación, en cambio, el subjetivo se relaciona con las circunstancias específicas de quienes hacen parte del trámite.

⁸⁶ Al efecto, el artículo 13 de la Ley 793 de 2002 consagra que una vez se realice la notificación de la resolución de inicio a los interesados, estos tendrán 10 días para presentar oposiciones y aportar o pedir pruebas. Al finalizar dicho término, inicia el periodo probatorio por 30 días. Acto seguido, son 5 días para presentar alegatos de conclusión y, por último, la Fiscalía cuenta con 30 días para dictar resolución de procedencia o improcedencia.

⁸⁷ Cuaderno de la Corte, folio 38.

49. La accionante expresó que la actuación de la SAE relacionada con la entrega del inmueble en el que habita junto con la agenciada, transgrede los derechos a la vida digna y a la salud de esta última, por cuanto no disponen de otro lugar para residir, al tiempo que en dicha morada su madre recibe el tratamiento médico prescrito y atención domiciliaria, debido a las dificultades que presenta para desplazarse.

50. La Sala advierte que la actuación de la entidad se enmarca dentro de sus funciones legales, en cuanto secuestre y administradora de los bienes puestos a disposición del Fondo para la Rehabilitación Social y Lucha contra el Narcotráfico -FRISCO-, conforme los artículos 90 y 91 de la Ley 1708 de 2014 y el Decreto reglamentario 2136 de 2015.

Al efecto, al analizar la Resolución n.º 584 del 27 de junio de 2016⁸⁸, la SAE indicó actuar en cumplimiento de la resolución proferida el 25 de mayo de 2005 por la Fiscalía 31, mediante la cual esta última inició la acción de extinción de dominio contra diferentes bienes, entre ellos, los de la agenciada, decretando medidas cautelares de embargo y secuestro. Así mismo, señala que el 27 de mayo de 2005, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos -sede Bogotá- declaró legalmente secuestrado el inmueble habitado por la accionante, dejándolo a disposición del administrador del FRISCO.

El 31 de diciembre de 2010, la Dirección Nacional de Estupefacientes nombró a la SAE como depositaria provisional del inmueble. Posteriormente, mediante comunicación del 26 de febrero de 2016, la institución recibió la orden de iniciar la recuperación del apartamento identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-638446, toda vez que el mismo se encontraba ocupado por terceros de forma irregular, pues *“los actuales ocupantes del inmueble no poseen título alguno emanado por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. que legitime su permanencia y explotación sobre el mismo”*.

Por último, la Resolución 584 de 2016 establece que, conforme el artículo 2.5.5.2.9 del Decreto 2136 de 2015, era procedente ejercer las funciones de policía administrativa en materia de cumplimiento de decisiones judiciales proferidas en procesos de extinción de dominio. Así las cosas, los fundamentos fácticos y jurídicos contenidos en el acto administrativo que dispuso la entrega del bien inmueble permiten advertir que esa diligencia se adelantó de conformidad con el marco normativo aplicable.

51. El 16 de diciembre de 2019, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en atención a las circunstancias vitales de la agenciada, concedió el amparo transitorio de los derechos a la vida y a la salud de la señora Blanca Ospina de Cardozo, ordenando suspender la diligencia de entrega forzosa del

⁸⁸ *“Por medio de la cual se ejercen las funciones de policía administrativa para hacer efectiva la entrega real y material del (los) inmueble (s) identificado (s) con FMI N° 50N-638446”.*

bien inmueble hasta tanto la Fiscalía 78 resolviera las cuestiones pendientes al interior del expediente 847 ED. Adicionalmente, ordenó a la SAE elaborar, durante ese término, un plan de acción orientado a garantizar la entrega real y efectiva del predio, salvaguardando los derechos fundamentales de la agenciada, y con participación de las autoridades competentes encargadas de supervisar el desarrollo del procedimiento de desalojo.

52. En relación con la elaboración del plan de acción, durante el trámite surtido en primera instancia y en sede de revisión, la SAE aseveró que la institución cuenta con un protocolo para el ejercicio de la facultad de policía administrativa, el cual establece la realización de actividades previas a la diligencia, por ejemplo: *i*) intentar llegar a un acuerdo con los ocupantes respecto de la entrega voluntaria del inmueble; y *ii*) solicitar el apoyo de diferentes autoridades con el fin de garantizar la efectividad de las órdenes proferidas y los derechos de los ocupantes. Frente al segundo punto, la entidad mencionó que en el caso de la referencia informó a la Policía Metropolitana de Bogotá, la Personería Local de Suba, a la Secretaría de Integración Social de la Localidad de Suba, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Bajo ese entendido, se advierte que la SAE cuenta con mecanismos institucionales idóneos para cumplir el plan de acción ordenado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Por lo cual, la institución deberá llevar a cabo la diligencia de entrega aplicando el respectivo protocolo.

53. De otro lado, la Sala avizora que, a la fecha, el amparo transitorio concedido en segunda instancia se encuentra finalizado, pues la protección estaba condicionada a la resolución, por parte del Fiscalía 78, de las cuestiones pendientes al interior del proceso n.º 847 ED. No obstante, de acuerdo a la respuesta del 11 de septiembre de 2020, la accionante y la agenciada aún residen en el apartamento cuya entrega fue solicitada, en otras palabras, no se ha efectuado el desalojo. Así mismo, la SAE no ha empleado ninguna de las facultades que le concede la ley, por ejemplo, enajenar el inmueble o disponer su destinación o depósito provisional.

54. En consecuencia, se conminará nuevamente a la actora para que realice las gestiones necesarias tendientes a garantizar una nueva morada para su madre. Esto, conforme el exhorto efectuado en segunda instancia. Al respecto, es necesario destacar que las condiciones propias de la edad y del estado de salud de la agenciada no pueden ser utilizadas como justificación para evadir el cumplimiento de las medidas cautelares que fueron decretadas desde el año 2005. Así mismo, debe tenerse en cuenta que en el presente asunto no se alegó ni cuestionó la existencia de alguna irregularidad o defecto en las decisiones adoptadas en el marco del proceso de extinción de dominio.

55. Finalmente, la Sala considera que no es razonable extender el amparo transitorio con base en las siguientes premisas: *i*) conforme lo indicado en sede de revisión, la agenciada cuenta con el apoyo familiar de sus cuatro hijos, los

cuales, a partir de sus deberes legales y en el marco del principio de solidaridad, deben atender las necesidades básicas de su progenitora: ii) a pesar que el fallo de segunda instancia fue proferido el 16 de diciembre de 2019, no se advierte que la parte accionante haya efectuado alguna gestión dirigida a atender el exhorto realizado en esa oportunidad referido a “*realizar las actuaciones necesarias para lograr el traslado de su progenitora a otro lugar en el que reciba la atención médica requerida*”; y iii) al resolver el recurso de apelación y, de esa manera, quedar definida la procedencia de la acción extintiva de dominio, se habilita el conocimiento de los jueces competentes, escenario en el cual los interesados podrán controvertir la decisión de la Fiscalía.

56. Por consiguiente, la Sala confirmará la decisión de segunda instancia, aclarando que el alcance del amparo transitorio finalizó con la resolución del recurso de apelación por parte de la Fiscalía 78. Así mismo, exhortará a la accionante para que adelante las gestiones que se encuentren a su alcance para garantizar un lugar donde pueda residir su madre Blanca Ospina de Cardozo. Adicionalmente, ordenará a la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá remitir el expediente de extinción de dominio radicado n.º 847 ED a los jueces competentes. Esto, en caso no haberlo realizado.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de diciembre de 2019 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que amparó los derechos a la vida y a la salud de la señora Blanca Ospina de Cardozo, y confirmó el amparo de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, concedido en el fallo del 14 de noviembre de 2019 emitido por la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá, al interior de la acción de tutela promovida por Martha Eda Cardozo en calidad de agente oficiosa.

Lo anterior, conforme las razones expuestas en esta decisión, y aclarando que el alcance del amparo transitorio concedido en segunda instancia finalizó con la resolución del recurso de apelación por parte de la Fiscalía 78 Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Segundo: EXHORTAR a la señora Martha Eda Cardozo Ospina que adelante las gestiones que se encuentren a su alcance para garantizar un lugar donde pueda residir su madre Blanca Ospina de Cardozo, de conformidad a lo

señalado en esta providencia.

Tercero: ORDENAR a la Fiscalía 31 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Bogotá **REMITIR**, en el término de dos (2) días hábiles, el expediente de extinción de dominio radicado n.º 847 ED a los jueces competentes. Lo anterior, en caso de no haberlo realizado.

Cuarto: LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (e.)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General