



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

Radicación: 76001-23-33-000-2007-00569 01 (70.352)

Demandantes: Norma Patricia Cardona Giraldo y otros

Demandados: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Reparación directa

Temas: RECURSO DE APELACIÓN - alcance – deber de sustentación del recurso de apelación – no se cumple con la sola reiteración de los hechos de la demanda o la manifestación de situaciones que no guardan relación con lo decidido – EXTINCIÓN DE DOMINIO – características – autonomía e independencia – DAÑO – primer elemento de la responsabilidad – tiene que ser antijurídico.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 23 de febrero de 2022, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las súplicas de la demanda, por considerar que el daño alegado por la demandante no tiene la connotación de antijurídico.

SÍNTESIS DEL CASO

1. Se pretende la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por mantener vinculada a la señora Norma Patricia Cardona Giraldo a un proceso de extinción de dominio y no devolverle sus bienes, a pesar de que en el proceso penal paralelo que se inició en su contra por el delito de enriquecimiento ilícito de particulares se declaró la prescripción de la acción penal. En la demanda se afirmó que la norma que debió aplicarse era la Ley 333 de 1996 que, a diferencia de lo dispuesto en la Ley 793 de 2002, impedía continuar con el trámite de la acción de extinción de dominio ante la cesación del procedimiento penal.

ANTECEDENTES

2. En escrito presentado el 4 de julio de 2007¹, la señora Norma Patricia Cardona Giraldo, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores

¹ “PRIMERA. Declarar que la Nación Colombiana – Rama Judicial – Dirección de Administración de Justicia y Fiscalía General de la Nación son administrativamente responsables por el indebido funcionamiento de la administración de justicia por haber sido investigada penalmente por el presunto delito de enriquecimiento ilícito de particulares por un término de 6 años sin que el Estado haya sido capaz de proferir sentencia ocasionándole un detrimento patrimonial en sus bienes al iniciarse proceso de extinción de dominio en contra de mi poderdante, quitándole la administración y posesión, y disposición de sus bienes, colocándolos fuera del comercio, al punto de perder todo



Diego Javier, Sebastián, Esteban y Diana Patricia Castro Cardona, por conducto de apoderado judicial, promovieron demanda de reparación directa contra la Nación – Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, con el fin de que se les declare patrimonialmente responsables por continuar con el trámite de una acción de extinción de dominio en contra de la primera de las mencionadas y abstenerse de devolver los bienes que le fueron incautados, pese a que el proceso penal que se adelantó de manera paralela por el delito de enriquecimiento ilícito terminó con la declaratoria de prescripción de la acción penal.

3. Por lo anterior, solicitó que se condenara a las demandadas a pagar:

Demandante	Calidad	Perjuicio	Monto
Norma Patricia Cardona Giraldo	Víctima directa	Moral	1.000 SMLMV
		Daño a la vida de relación	400 SMLMV
		Lucro cesante ²	\$4.734'966.000
		Daño emergente ³	\$490'310.907
Diego Javier Castro Cardona	Hijo	Moral	1.000 SMLMV
		Daño a la vida de relación	400 SMLMV
Sebastián Castro Cardona	Hijo	Moral	1.000 SMLMV
		Daño a la vida de relación	400 SMLMV
Esteban Castro Cardona	Hijo	Moral	1.000 SMLMV
		Daño a la vida de relación	400 SMLMV
Diana Patricia Castro Cardona	Hija	Moral	1.000 SMLMV
		Daño a la vida de relación	400 SMLMV

4. Como fundamento fáctico de la demanda se narró lo siguiente⁴:
5. El 21 de mayo de 1999, la “Fiscalía General de la Nación”⁵ vinculó a la señora Norma Patricia Cardona Giraldo a una investigación por el delito de enriquecimiento ilícito, debido a su condición de socia de Astrocambios Ltda.
6. Con ocasión de lo anterior, “la Fiscalía General de la Nación, a través de su Unidad Nacional de Lavado de Activos”, adelantó en contra de la aquí demandante un

su capital conseguido durante años de trabajo, ocasionándole perjuicios de orden material y moral y daños a la vida de relación a mi poderdante y los hijos menores de la señora Norma Patricia Cardona. SEGUNDA. Como consecuencia de la declaración anterior se condene a la Nación – Rama Judicial – Dirección de Administración de Justicia y Fiscalía General de la Nación al pago de perjuicios (...). Folio 852 del cuaderno de primera instancia.

² Por la pérdida de los siguientes bienes incautados a la demandante, ubicados en la ciudad de Cali: (i) una oficina y 14 parqueaderos ubicados en la calle 10 4-30 edificio Bolsa de Occidente de Cali, (ii) dos lotes en la carrera 2 oeste 5ª-16 urbanización Arboleda, (iii) un apartamento ubicado en la calle 13 oeste 264/62 en la urbanización Santa Cecilia, (iv) la “parcelación 43 corregimiento La Buitrera de Cali”, (v) dos locales comerciales, 7 oficinas, 29 apartamentos y 32 garajes ubicados en la av. 4N 8N-67 edificio Don Sebas, (vi) 17 apartamentos y 10 garajes ubicados en la calle 70 2N-101 unidad residencial Vegas del Río. De acuerdo con la demanda, los bienes ubicados en Bogotá son los siguientes: (vii) dos apartamentos en la carrera 18 9ª-59 y (viii) un apartamento en la carrera 58ª 75ª-52 interior 7, conjunto Metrópolis. Folios 750 a 773 del cuaderno de primera instancia.

³ Por el valor de los arriendos que dejó de recibir por cuenta de la pérdida del poder dispositivo de los referidos bienes.

⁴ La demanda consta únicamente de seis hechos.

⁵ En el escrito inicial se hizo referencia únicamente a la Fiscalía General de la Nación o Unidad Nacional de Lavado de Activos, sin agregar alguna información adicional.



proceso de extinción de dominio, en el que se dispuso la aprehensión de sus bienes y la suspensión de su poder dispositivo⁶.

7. La referida señora no tenía antecedentes de narcotráfico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, ni testaferrato, al punto que a la fecha de presentación de la demanda *“no le han podido extinguir el dominio sobre sus inmuebles”*.
8. En el proceso por el delito de enriquecimiento ilícito no se dictó sentencia contra la acusada dentro del término legal previsto, razón por la cual la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en proveído del 6 de junio de 2005, decretó la prescripción de la acción y la cesación del procedimiento penal a su favor.
9. Pese a la anterior declaración, a la señora Cardona Giraldo no le fueron devueltos sus bienes, pues el proceso de extinción de dominio continuó con su trámite, causándole sendos perjuicios tanto a ella como a sus familiares.
10. En la demanda se indicó que la norma vigente al momento en que se dispuso la apertura del proceso de extinción de dominio era la Ley 333 de 1996, que condicionaba dicho trámite a la declaratoria de responsabilidad penal; sin embargo, tal disposición no fue la que se aplicó, sino la Ley 793 de 2002, que lo dotó de autonomía e independencia.
11. En criterio de la parte actora, la cesación del procedimiento penal implicaba la terminación del proceso de extinción de dominio y la devolución automática de sus bienes y, en tanto ello no ocurrió, las entidades demandadas deben ser declaradas responsables⁷, por cuanto la señora Norma Patricia Cardona Giraldo fue investigada dos veces, en abierta trasgresión del *“principio de la cosa juzgada, consagrado en nuestra legislación en el artículo 29 de la Constitución Nacional y en tratados públicos que han sido ratificados por Colombia como son los de Derechos Humanos y los de derechos civiles y políticos de San José de Costa Rica”*.
12. Por último, en la demanda se sostuvo lo siguiente:

“Al cambiarse la legislación de extinción de dominio se ha sometido a mi cliente a una carga excesiva la cual los asociados no están obligados a soportar, porque es una violación del principio de proporcionalidad ante las cargas públicas por cuanto el ciudadano debe estar sometido a ser procesado por normas preexistentes al hecho.

Como se establece en el artículo 29 de la Constitución Nacional, en el caso que nos ocupa mi cliente ha sido sometida a una norma desfavorable en materia procesal, contrariando al principio de favorabilidad y de la preexistencia de la norma por lo cual el Estado debe resarcir el monto total del valor de sus bienes”⁸.

⁶ Se deja constancia que la parte actora no precisó la fecha en que inició dicho proceso.

⁷ Se advierte que la demanda no contiene una imputación específica, sino que la responsabilidad por la no devolución de los bienes al momento de dictarse el proveído que declaró la extinción penal se atribuyó de manera genérica a las dos entidades demandadas.

⁸ Folios 748 a 843 del cuaderno de primera instancia.



Trámite relevante en primera instancia

13. Mediante proveído del 13 de julio de 2007⁹, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y dispuso notificar a las demandadas y al Ministerio Público.
14. La **Fiscalía General de la Nación** contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. Indicó que, contrario a lo sostenido por la parte actora, la acción de extinción de dominio era autónoma e independiente de la acción penal. Refirió que la primera es de carácter real, cuyo objeto son los bienes, mientras que la segunda es personal, dirigida contra el presunto infractor de la ley penal, por lo que no era cierto que la señora Norma Patricia Cardona Giraldo hubiera sido juzgada dos veces. Advirtió que la Fiscalía General de la Nación no era la encargada de promulgar las leyes, sino de aplicarlas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución Política. Explicó que el principio de favorabilidad no era aplicable en materia de extinción de dominio, por cuanto no se trata de la imposición de una pena, sino de una acción relacionada con el régimen de la propiedad.
15. Afirmó que el proceso penal que se adelantó en contra de la señora Cardona Giraldo por el delito de enriquecimiento ilícito de particulares se ciñó a lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, así como la decisión de incautar sus bienes para determinar la procedencia de la extinción de dominio, de ahí que no hubiese incurrido en error jurisdiccional o falla del servicio.
16. Cuestionó los montos pedidos como indemnización de perjuicios. Frente a los daños inmateriales, señaló que carecían de fundamento y que resultaban desproporcionados, dada las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación. En cuanto a los perjuicios materiales, manifestó que resultaba contradictorio que se pidiera el valor de los arriendos de los inmuebles que supuestamente tenía la demandante y, a su vez, una indemnización por la pérdida de los mismos, cuando ni siquiera había prueba de la terminación del proceso de extinción de dominio¹⁰.
17. La **Rama Judicial** se opuso a las pretensiones de la demanda. Aseguró que no le asistía razón a la demandante, dado que las acciones por ella desplegadas se enmarcaron dentro de la Constitución Política y la ley; en ese sentido, como no hubo ninguna actuación abiertamente contraria a derecho, requisito *sine qua non* para la configuración de un error judicial, no se encontraban estructurados los elementos de la responsabilidad para condenar a dicha entidad¹¹.
18. En auto del 2 de octubre de 2008¹² se decretaron todas las pruebas pedidas por las partes, entre ellas, un dictamen pericial, con el fin de realizar el avalúo

⁹ Folio 852 del cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Folios 862 a 879 del cuaderno de primera instancia.

¹¹ Folios 885 a 890 del cuaderno de primera instancia.

¹² En la referida providencia se decretaron (i) como pruebas documentales las aportadas con la demanda y la contestación de la Fiscalía General de la Nación. Por solicitud de la parte actora, se dispuso: (ii) requerir al Juzgado Primero Penal Especializado de Cali para que remitiera copias de las sentencias del 6 de febrero de 2001 y del 6 de julio de 2005, proferidas en el proceso penal



comercial de cada uno de los inmuebles que supuestamente fueron incautados por la Fiscalía General de la Nación; sin embargo, en proveído del 12 de agosto de 2021¹³, el Tribunal *a quo* tuvo por desistido dicho medio de prueba, al estimar que la parte interesada no prestó colaboración para practicarlo. Como consecuencia de lo anterior, se decretó el cierre de la etapa probatoria y se ordenó correr traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

Sentencia de primera instancia

19. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia del 23 de febrero de 2022¹⁴, negó las súplicas de la demanda, al considerar que el daño alegado por la demandante no era antijurídico.
20. Frente al proceso penal que se adelantó contra la señora Norma Patricia Cardona Giraldo, encontró acreditado que, con ocasión de la diligencia de registro y allanamiento que se realizó el 7 de febrero de 1994, en la sede de Astrocambios Ltda., ubicada en la ciudad de Cali, en la que se encontraron dos bolsas blancas con USD 449.726 en billetes de baja denominación, así como los resultados que arrojaron las labores de investigación dirigidas en contra de los integrantes de dicha sociedad, la Fiscalía Delegada ante los Jueces Regionales de Cali ordenó la vinculación de todos sus socios, entre ellos, de la aquí demandante.
21. Indicó que el 21 de mayo de 1999 se profirió resolución de acusación contra la señora Cardona Giraldo por el delito de enriquecimiento ilícito de particulares, ante el incremento inusitado de su patrimonio y los posibles vínculos de la sociedad Astrocambios Ltda. con el cartel de Cali.
22. Señaló que, mediante sentencia del 6 de febrero de 2002, el Juzgado Primero Penal del Circuito absolvió de responsabilidad a la demandante; sin embargo, el 4 de julio de 2004, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali revocó esa decisión para, en su lugar, condenarla a ella y a otros acusados a una pena de 70 meses de prisión.
23. Agregó que, en la referida providencia, el Tribunal Superior de Cali dispuso remitir las copias de la actuación a la Fiscalía General de la Nación para que se adelantara la acción de extinción de dominio sobre los bienes de los condenados.
24. Destacó que, en cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General del Tribunal Superior de Cali expidió el Oficio 5255 del 6 de agosto de 2004 con destino a la

con radicado 2001-0031, adelantado contra la señora Cardona Giraldo; (iii) recibir los testimonios de las señoras María Lucía Valencia y Angélica María Ramírez con el propósito de que declararan acerca del padecimiento moral sufrido por la demandante. A su vez, (iv) se decretó la elaboración de un dictamen pericial con el fin de realizar un avalúo comercial de cada uno de los inmuebles que supuestamente fueron incautados por la Fiscalía General de la Nación. Por solicitud de la Fiscalía General de la Nación, (v) se dispuso oficiar al Juzgado Primero Penal Especializado de Cali para que allegara copias de todo el proceso penal seguido contra la señora Cardona Giraldo y (vi) requerir a la Unidad de Extinción de Dominio de Bogotá para que certificara el estado de la investigación seguida contra los bienes de la demandante. Folios 892 a 894 del cuaderno de primera instancia.

¹³ Índice 83 del sistema de gestión judicial SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

¹⁴ Por la importancia que amerita, la Sala describe con detalle las razones que expuso el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para adoptar su decisión.



Directora Seccional de Fiscalías de Cali y que, finalmente, en sentencia del 6 de julio de 2005, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró la prescripción de la acción penal¹⁵.

25. Frente a la acción de extinción de dominio, el Tribunal *a quo* refirió que, aunque a este proceso no se allegó copia de dicho expediente, la información que aparecía consignada en algunas actuaciones penales y certificaciones expedidas por autoridades judiciales daban cuenta de la existencia de dicho proceso, así como también que el 29 de septiembre de 2004 “se declaró en primera instancia la extinción”, pero “como la parte actora no solicitó la totalidad del legajo no se tienen los pormenores del trámite”¹⁶.
26. En cuanto a la norma con que el referido proceso se adelantó, estimó que las pruebas no ofrecían claridad acerca de esa situación, pues, mientras que en un oficio del 28 de junio de 2006, elaborado por el secretario del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Cali, se indicaba que la Fiscalía Sexta Especializada para la Extinción de Dominio dio apertura a la actuación “en vigencia de la **Ley 793 de 2002**”, en una constancia suscrita por el Coordinador Técnico de la Unidad de Extinción de Dominio se informaba que la señora Norma Patricia Cardona Giraldo aparecía “ *mencionada en el proceso con radicado 76ED que adelantó la Fiscalía ED (...). Enviado al Juzgado 1° Especializado de Cali para sentencia. Actuación iniciada en vigencia de la **Ley 333 de 1996***” (negrillas por fuera del original).
27. Mencionó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 4, 7, 11, 12 y 24 de la Ley 793 de 2002, la acción de extinción de dominio es una institución de carácter real y de contenido patrimonial, motivada por intereses superiores del Estado, distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal “*que se haya iniciado simultáneamente o de la que se haya desprendido o en la que tuviera origen*”, razón por la cual su trámite no depende de las resultas del proceso penal, como lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003¹⁷.
28. Advirtió que en la anterior regulación de extinción de dominio, contenida en la Ley 333 de 1996, también se consagró en su artículo 7 la autonomía de dicha acción respecto del proceso penal y su naturaleza real, precepto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 1997, al señalar:

¹⁵ Se precisa que en la sentencia de primera instancia no se precisó cómo el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia.

¹⁶ Sobre el particular, el Tribunal *a quo* indicó: “La falencia probatoria que es atribuible a la parte actora, a quien incumbe probar los supuestos de hecho de las normas jurídicas que invoca para derivar la imputación de deficiente funcionamiento de la administración de justicia en el decurso procesal penal en que vio involucrada la señora Norma Patricia. A pesar de ello, la prueba recaudada y la información registrada en la documental es suficiente para evaluar la solidez de la atribución de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, porque la causa de ella, para la parte actora, es un error de derecho. La parte actora reclama que la acción de extinción de dominio debió darse por terminada inmediata y automáticamente fue declarada la prescripción de la acción penal por enriquecimiento ilícito que le dio origen, ello para evitar una doble incriminación por los mismos hechos. Su argumento es que, para el caso concreto, las dos actuaciones no eran independientes, y, por tanto, al terminar la primera necesariamente debía finalizar la segunda, y como ello no ocurrió, se incurrió en falla”.

¹⁷ M.P. Jaime Córdoba Triviño.



“... la norma transcrita le otorga efecto al carácter autónomo de la acción de extinción del dominio, en los términos resaltados por esta Corte en las sentencias C-374 y C-409 de 1997, pues hace posible que se resuelva acerca del tema patrimonial, aunque el proceso penal haya culminado independientemente de la razón por la cual ello haya ocurrido”.

29. Con fundamento en lo anterior, el Tribunal a quo sostuvo que, en tanto ambos cuerpos normativos concibieron la extinción de dominio como una acción autónoma del proceso penal, el daño alegado por la demandante no tenía la connotación de antijurídico, pues, con independencia de la norma con que se adelantó dicho trámite, la declaratoria de prescripción por el delito de enriquecimiento ilícito, *“no afecta[ba], ni interrump[ía] la acción de extinción de dominio que, como se vio, es autónoma del juicio de culpabilidad”*¹⁸.

Recurso de apelación

30. En contra de dicha decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación. Además de reiterar los hechos de la demanda¹⁹, expuso lo siguiente:

*“Mi poderdante y el suscrito apoderado hemos estado siempre dispuestos a colaborar con el recaudo de las pruebas, como es el caso de la perito evaluadora a la cual se le cancelaron sus honorarios y si no se pudo hacer el avalúo de otros bienes de propiedad de mi poderdante para conseguir la autorización de los arrendatarios para entrar a esos bienes, es porque el 29 de septiembre de 2004 el juzgado Cuarto Penal especializado de descongestión de Bogotá D.C. extinguió la totalidad de sus bienes mediante sentencia del 29 de Septiembre de 2004 y no como afirma la Magistrada Ponente que el proceso de extinción de dominio comenzó en el año 2005 con la vigencia de la Ley 793 de 2002, este proceso de extinción de Dominio empezó el 09 de agosto de 1999 bajo la vigencia de la Ley 333 de 1996 por lo tanto mi poderdante ha sido Juzgada dos veces por el mismo delito al aplicársele la Ley 793 de 2002 y ella perdió todo contacto con dichos arrendatarios y muchos de sus bienes han sido rematados por la acción de extinción de dominio. Por ende, solicito a la Señora Magistrada ponente tenga en cuenta el valor del avalúo catastral de los bienes y su valor comercial es el doble del avalúo catastral”*²⁰.

31. Adicionalmente, solicitó el decreto de pruebas en segunda instancia²¹.

¹⁸ Por último, agregó: *“Conforme con los argumentos enlistados a lo largo de esta providencia, se concluye que no se acreditó el primer elemento de la responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, a saber, la falla que origine un daño antijurídico porque la víctima no estaba en obligación de soportarlo, deviniendo con ello la consecuente negativa de las súplicas de la demanda”.*

¹⁹ La Sala se remite a los antecedentes de esta providencia para señalar que los 6 hechos narrados en la demanda se transcribieron de forma literal, en la apelación.

²⁰ Índice 92 del sistema de gestión judicial SAMAI del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

²¹ En ese sentido, solicitó que se oficiara al Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados del Circuito Especializados de Extinción de Dominio de Bogotá para que indicara dónde cursó el proceso de extinción de dominio en contra de Norma Patricia Cardona Giraldo, identificado con radicado n.º 2004-020-4 (radicado de Fiscalía 199 E.D), así como las fechas de inicio y finalización de ese proceso. Adicionalmente, aportó copia de una constancia secretarial expedida el 15 de marzo de 2022 por el Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados del Circuito Especializados de Extinción de Dominio de Bogotá, referida al estado del proceso con radicado n.º 2004-020-4 (radicado de Fiscalía 199 E.D) y las actuaciones surtidas dentro del mismo entre el 9 de agosto de 1999 y el 25 de enero de 2007.



Trámite relevante en segunda instancia

32. En auto del 4 de abril de 2024²² se admitió el recurso de apelación y, en proveído del 7 de junio siguiente²³ se negó, por improcedente, la solicitud de pruebas en segunda instancia²⁴.

CONSIDERACIONES

33. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, por lo que procede a resolver en segunda instancia el presente asunto.
34. Adicionalmente, se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales de jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda y legitimación en la causa por activa y por pasiva.

Cuestión previa: causa petendi

35. La controversia primigenia gira en torno a determinar si se reúnen los presupuestos para declarar la responsabilidad del Estado por error jurisdiccional, pues, aunque en la demanda no se hizo mención expresa a un título de imputación específico, los demandantes pretenden que se declare la responsabilidad del Estado, debido a que, en su criterio, al proceso de extinción de dominio que se inició de manera paralela a un proceso penal por el delito de enriquecimiento ilícito contra de la señora Norma Patricia Cardona Giraldo se le aplicó la Ley 793 de 2002 y no la Ley 333 de 1996, como correspondía, causándole sendos perjuicios tanto a ella como a sus familiares. La parte actora afirmó que, de conformidad con la última de las normas citadas, la acción de extinción de dominio debió darse por terminada inmediata y automáticamente fue declarada la prescripción de la acción penal que se promovió por el delito de enriquecimiento lícito.

Cumplimiento parcial de la carga de sustentación de la apelación

36. Esta Subsección, de manera reiterada²⁵, ha sostenido que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión

²² Índice 29 del sistema de gestión judicial SAMAI del Consejo de Estado.

²³ La razón para negar esa petición obedeció a que “en el trámite de la primera instancia la demandante no solicitó la referida documental y, en consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no se refirió a esta en el auto del 2 de octubre de 2008, de ahí que no se trate de una prueba decretada y dejada de practicar sin culpa de la parte que la pidió”. Por otro lado, se indicó que “el mencionado oficio y documentos aportados no se refieren a hechos ocurridos luego del vencimiento de las oportunidades para pedir pruebas en primera instancia (...) y la parte demandante no explicó en su solicitud probatoria las razones por las que no aportó la documental en el transcurso de la primera instancia, de ahí que no pueda establecerse que ello tuvo que ver con causas relacionadas con fuerza mayor, caso fortuito o por obra de la contraparte, de modo que no hay elementos para concluir que le fue imposible aportar o solicitar el medio probatorio en las oportunidades legales”. Índice 38 del sistema de gestión judicial SAMAI del Consejo de Estado.

²⁴ Se deja constancia de que en proveído del 7 de julio de 2023 se dispuso la interrupción del proceso, como consecuencia de la suspensión del ejercicio de la profesión de abogado de quien en su momento fungía como apoderado de la parte demandante. El 14 de febrero de 2024, la demandante le otorgó poder a otro profesional del derecho a quien, el 27 de febrero de ese año, se le reconoció personería adjetiva y se ordenó la reanudación del proceso. Índices 3 y 23 del sistema de gestión judicial SAMAI del Consejo de Estado.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de enero de 2011, exp. 20955. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; reiterada por esta



judicial -en este caso la que contiene una sentencia-, por lo que le corresponde al apelante confrontar los argumentos que el juez de primera instancia tuvo en cuenta para adoptar su decisión, con sus propias reflexiones, para efectos de solicitarle al juez *ad quem* que decida sobre los puntos o aspectos que se debaten en la segunda instancia²⁶.

37. Conviene precisar, además, que dicha carga no se suple con la manifestación genérica de encontrarse en desacuerdo con el fallo de primera instancia, así como tampoco con la petición de que dicha providencia se revoque, por cuanto lo que la ley exige es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la decisión en el punto que se considere desfavorable a sus intereses, de forma que existan razones o motivos -y así se indiquen en el *respectivo escrito*- que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia resultó desacertado²⁷.
38. Bajo esa óptica, resulta claro que en el recurso de apelación deben exponerse las razones de disenso por las que no se comparten las consideraciones de la sentencia recurrida, en orden a que el superior funcional los confronte con la decisión apelada y no que sea éste quien las estructure, dado que ello implicaría, de un lado, relevar del cumplimiento de las cargas legalmente impuestas a las partes y, de otra parte, una extralimitación de las funciones del juez de segunda instancia que derivaría en una vulneración al derecho fundamental del debido proceso.
39. Tampoco basta para el efecto hacer una reiteración casi que automática de los fundamentos expuestos en oportunidades procesales precedentes, como en la demanda, en la contestación o en los escritos de alegatos, ejercicio a través del cual se busca simplemente sacar adelante su aspiración sin entrar a cuestionar de manera directa y concreta las razones en que se fundó la providencia recurrida que le resulta adversa al apelante.
40. En ese orden ideas, se reitera lo señalado por esta Subsección en oportunidades anteriores²⁸, en el sentido de que cuando se advierta la ausencia de una sustentación suficiente, adecuada o material del recurso de apelación, cuyo fundamento sean simplemente afirmaciones genéricas y vagas, sin traer a colación argumentos para cuestionar la providencia impugnada, al superior funcional no le queda una opción diferente que la de confirmar el proveído apelado.

Subsección, entre otras, en sentencias del 5 de febrero de 2021, exp. 51371. C.P. José Roberto Sáchica Méndez; del 5 de marzo de 2021, exp. 64163 y del 7 de diciembre de 2021, exp. 65962.

²⁶ Sobre el particular, el artículo 212 del CCA, aplicable al *sub júdice*, determina que la parte inconforme con la decisión debe interponer y sustentar el recurso ante al *a quo*; a su vez, el párrafo 1 del artículo 352 del C. de P.C. establece que “... [p]ara la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia” (se resalta); y en el artículo 357 de esa misma codificación se prescribe que “[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso ...” (se destaca).

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707. C.P. José Roberto Sáchica Méndez; reiterada por esta Subsección, entre otras, en sentencia del 5 de marzo de 2021, exp. 64163.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de diciembre de 2021, exp. 65962.



41. En el presente asunto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones, por cuanto el daño no era antijurídico.
42. En el recurso de apelación, la parte actora: **(i)** realizó una transcripción literal de los hechos esbozados en el escrito inicial, **(ii)** expuso las razones por las cuales la perito designada no pudo realizar el dictamen pericial decretado en primera instancia y **(iii)** cuestionó la aplicación de la Ley 793 de 2002 en lugar de la Ley 333 de 1996, que impedía adelantar la acción de extinción de dominio con independencia de la causa penal.
43. De lo expuesto se desprende que, de los tres argumentos propuestos en la apelación, solo el tercero se dirigió a controvertir los fundamentos de derecho de la sentencia de primera instancia, pues en el primero los demandantes se limitaron a replicar los hechos de la demanda y, en el segundo, lo que discuten no es la *ratio* de la decisión, sino el auto por medio del cual se decretó el cierre del período probatorio.
44. La Sala insiste en que la sola manifestación de encontrarse en desacuerdo o la reiteración de lo planteado en demanda, sin un razonamiento mínimo que contradiga conclusiones del fallo de primera instancia, son insuficientes para considerar sustentada la impugnación, por cuanto constituye un requisito indispensable que el recurrente advierta cuáles son los yerros que deben ser analizados por la segunda instancia y por los cuales estima que se debe variar o corregir la decisión adoptada²⁹.
45. Una interpretación contraria implicaría que el superior funcional se quede sin herramientas o elementos de juicio para revisar lo acertado o no de la providencia apelada, pues no podría conocer cuál es, en realidad, la inconformidad que el apelante tiene contra la decisión, si se trata de la interpretación equivocada o la aplicación indebida de una norma y/o de una valoración probatoria desacertada, lo mínimo que se requiere para revisar y decidir si tal providencia merece ser modificada o, incluso, revocada³⁰.
46. En línea con lo anterior, la Sala estima pertinente señalar que, aunque en el segundo de los argumentos propuesto en la apelación, el apoderado de los demandantes expuso las razones por las que no fue posible realizar el dictamen pericial decretado en primera instancia y, en su lugar, pidió que se tuviera en cuenta el avalúo catastral de los bienes descritos en la demanda, dicha justificación tampoco representa un cuestionamiento en contra de los

²⁹ “... si la decisión inicial es correcta, la apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo debería acudir a ella en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación. Eso explica por qué se exige que la apelación deba ser sustentada. Porque para controvertir una decisión judicial y provocar la intervención del superior, con lo que eso implica en términos de desgaste del aparato judicial, y en merma de la seguridad jurídica, **es preciso mostrar razones serias que generen en el fallador una cierta duda sobre el asunto recurrido, o, al menos, que se planteen de manera clara y argumentada las razones de la discrepancia**” (se destaca). Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707. C.P. José Roberto Sáchica Méndez; reiterada por esta Subsección, entre otras, en sentencia del 5 de marzo de 2021, exp. 64.163.



fundamentos que sirvieron de sustento a la sentencia impugnada, dado que lo único que reflejan es la inconformidad de los accionantes con el proveído del 12 de agosto de 2021, a través del cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca tuvo por desistido dicho medio de prueba³¹ y dispuso el cierre de la etapa probatoria.

47. Bajo este contexto, si los demandantes no estaban de acuerdo con esa decisión, debieron cuestionarla en la oportunidad legal prevista para ello; sin embargo, no realizaron ninguna actuación en ese sentido, pretendiendo ahora subsanar dicha omisión, sin tener en cuenta que el recurso de apelación no está orientado a repetir el trámite surtido en primera instancia o a reabrir etapas del proceso debidamente clausuradas, sino que su finalidad principal es garantizar el principio de la doble instancia³².
48. Así las cosas, dado que los argumentos esbozados con antelación no contienen reparos en contra de los fundamentos de hecho y/o derecho de la decisión adoptada por el Tribunal y que los recurrentes utilizaron uno de ellos para cuestionar una providencia distinta al fallo de primera instancia, la Sala concluye que la apelación en cuanto a dichos cargos se refiere no fue debidamente sustentada.

Objeto de la apelación

49. Decantado lo anterior, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos concretos expuestos contra la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo que se trate de situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en atención a la regla prevista en el artículo 357³³ del C.P.C. -*actualmente consagrada en el artículo 328 del C.G.P.* -.
50. En ese orden, de conformidad con el cargo de la apelación, dirigido a cuestionar la conclusión según la cual el daño no es antijurídico, el problema jurídico a

³¹ Se recuerda que dicha decisión se adoptó con fundamento en que la parte actora no adelantó las actuaciones necesarias para elaborarlo. Al respecto, la Sala se remite al párrafo 9 y el pie de pág. 13 de esta providencia.

³² “La razón de ser de los recursos judiciales, ha dicho la Corte, se explica en la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho al asegurar la posibilidad de corregir los yerros en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una determinada decisión judicial o administrativa. Además, permite enmendar la eventual aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. De ahí que la doble instancia, al paso que se constituye en una garantía general contra la arbitrariedad, se erige en el mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los errores en que pueda incurrir una autoridad pública (...). **Bajo esta óptica, la garantía de la doble instancia supone un elemento cardinal del derecho al debido proceso que, a su vez, tiene relevancia en el acceso a la administración de justicia y que se materializa, principalmente, mediante el recurso de apelación o de impugnación**, toda vez que permite la controversia de una decisión judicial por parte de quien tiene interés en ella o le resulta desfavorable, para que sea revisada por parte del superior jerárquico” (se destaca). Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 2019. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³³ “Artículo 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”.



resolver es el siguiente: ¿si la Ley 333 de 1996 condicionaba la extinción de dominio a la existencia de un proceso penal o si, al igual que en la Ley 793 de 2002, se trataba de una acción autónoma e independiente, permitiendo que siga adelante, pese a la cesación del procedimiento penal?

Caso concreto

51. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca indicó que, además del proceso por el delito de enriquecimiento ilícito que culminó por prescripción de la acción penal, el material probatorio allegado al expediente permitía establecer que contra la señora Norma Patricia Cardona Giraldo también se adelantó un proceso de extinción de dominio en el que se dictó sentencia de primera instancia en el año 2004; sin embargo, no se aportaron las copias de dicha investigación, por lo que se desconocían sus detalles, así como la norma que lo gobernó.
52. Advirtió que la falta de claridad respecto del trámite de la extinción de dominio no impedía resolver el fondo de la cuestión planteada, porque tanto la Ley 333 de 1996 como la Ley 793 de 2002 permitían ejercer la acción de extinción de dominio con independencia del proceso penal, razón por la cual el daño alegado por la parte actora no tenía la connotación de antijurídico, pues la autonomía consagrada en ambos cuerpos normativos hacía posible que la referida acción continuara con su trámite, pese la terminación de la causa penal.
53. Como puede verse, en ningún apartado de la providencia se afirmó que el proceso de extinción de dominio se tramitó en vigencia de la Ley 793 de 2002, por el contrario, lo que se observa es que el Tribunal fue enfático en señalar que el escaso material probatorio apenas daba cuenta de que dicho procedimiento existió.
54. La Sala tampoco encuentra desacertada la conclusión a la que arribó el fallador de primer grado luego de poner de presente la referida situación, por lo siguiente:
55. En la sentencia C-374 de 1997³⁴, la Corte Constitucional explicó que la extinción de dominio es una institución de estirpe constitucional, consagrada en el artículo 34 de la Constitución Política, autónoma y de carácter patrimonial, en virtud de la cual, previo juicio independiente al penal, *“se desvirtúa que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas en la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política”*³⁵.
56. No se trata de una sanción penal, ni su objeto radica en la imposición de un castigo, sino que su propósito es retirar el reconocimiento jurídico de la propiedad lograda *“en desconocimiento de los postulados básicos de la organización social, no solamente mediante el delito, sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribe”*³⁶.

³⁴ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.



57. En otras palabras, a diferencia del proceso penal, la extinción de dominio se centra en determinar la procedencia ilícita de los bienes, sin que para ello dependa de la suerte del proceso penal que curse contra su titular o que se requiera demostrar su responsabilidad.
58. En desarrollo de dicho precepto constitucional se expidió la Ley 333 de 1996³⁷, que replicó dichas características en los artículos 7³⁸ y 10³⁹, al señalar que la acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y autónoma frente a la responsabilidad penal⁴⁰, siendo estos dos últimos aspectos los que permiten que sea *“posible resolver acerca de un tema patrimonial, aunque el proceso penal haya culminado e independientemente de la razón por la que ello haya ocurrido”*⁴¹.
59. La Ley 333 de 1996 fue suspendida por el Decreto Legislativo 1975 de 2002 y, luego, derogada por Ley 793 de 2002, la cual reafirmó dichos atributos, al indicar en su artículo 1º que se trata de una acción autónoma y directa, originada en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social que, debido a su esencia netamente patrimonial, se ejerce independientemente de cualquier declaración de índole penal⁴².
60. De lo expuesto resulta claro que la supuesta oposición entre la Ley 333 de 1996 y la Ley 793 de 2002, en punto a la relación entre la extinción de dominio y el

³⁷ *“Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”*.

³⁸ *“Artículo 7. Naturaleza. De la naturaleza de la acción. La acción de extinción del dominio de que trata esta Ley es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, y procederá contra el titular real o presunto o los beneficiarios reales de los bienes, independientemente de quien lo tenga en su poder o lo haya adquirido, y sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe. En ningún caso se podrá intentar la acción de extinción del dominio en forma independiente, si hay actuaciones penales en curso. Si la acción penal se extingue o termina sin que se haya proferido decisión sobre los bienes, continuará el trámite ante el mismo funcionario que conoció del proceso penal y procederá la declaración de extinción del dominio de aquellos bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias de que trata esta Ley”*.

³⁹ *“Artículo 10. De la autonomía. La acción de extinción del dominio es distinta e independiente de la responsabilidad penal (...)”*.

⁴⁰ *“Advierte la Corte, eso sí, que la naturaleza de la institución prevista en el artículo 34, inciso 2, de la Carta Política no se convierte en penal por tal circunstancia, pues uno es el motivo que da lugar al ejercicio de la acción y otro es el efecto de la sentencia, que en esta materia no consiste en una pena sino en la declaración judicial de que por los hechos pasados -fundados en el delito- no pueden en el futuro invocarse por quien pasaba por propietario, para defender un “derecho” suyo que ni antes ni después estuvo amparado por la Constitución. Y ello sin que la sanción patrimonial de que se trata dependa de la suerte del proceso penal ni de la responsabilidad de esa índole por el delito en cuestión”*. Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² *“El artículo 1º de la Ley 793 de 2002 contiene dos normas jurídicas. La primera señala el concepto de la acción de extinción de dominio y la segunda afirma la autonomía de tal acción. De acuerdo con la primera norma jurídica, “La extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación alguna para su titular”. Y de acuerdo con la segunda, “Esta acción es autónoma en los términos de la presente ley”. Es una acción autónoma e independiente tanto del ius puniendi del Estado como del derecho civil. Lo primero, porque no es una pena que se impone por la comisión de una conducta punible, sino que procede independientemente del juicio de culpabilidad de que sea susceptible el afectado. Y lo segundo, porque es una acción que no está motivada por intereses patrimoniales sino por intereses superiores del Estado. Es decir, la extinción del dominio ilícitamente adquirido no es un instituto que se circunscribe a la órbita patrimonial del particular afectado con su ejercicio, pues, lejos de ello, se trata de una institución asistida por un legítimo interés público”*. Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



proceso penal es inexistente, por cuanto en ambos cuerpos normativos se estableció que dicha acción es autónoma e independiente de aquel y, en tanto su inicio y desarrollo no se encuentra sujeto a una declaratoria de responsabilidad penal, sino que puede continuar, incluso, si dicha causa hubiere fenecido, para la Sala el cargo formulado por la actora no está llamado a prosperar, dado que, como lo sostuvo el Tribunal *a quo*, con independencia de la norma que debió regir la actuación encaminada a establecer la procedencia ilícita de los bienes de la señora Norma Patricia Cardona Giraldo⁴³, lo cierto es que la declaración de prescripción en el proceso penal por el delito de enriquecimiento ilícito no implicaba la terminación ni la devolución de los bienes que le fueron incautados en virtud del trámite de extinción de dominio, por lo que el daño alegado en la demanda no tiene la connotación de antijurídico.

Conclusión

61. En las condiciones analizadas, la Sala confirmará en su integridad la sentencia de primera instancia, por lo siguiente:
62. Los dos primeros argumentos del recurso de apelación no se dirigieron a desvirtuar las razones en las que se fundó el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca para negar las pretensiones de la demanda por falta de antijuridicidad del daño, dado que la parte actora se limitó a transcribir los hechos de la demanda y a cuestionar el decreto del cierre probatorio por parte del juez de primera instancia, razón por la cual frente a dichos aspectos se entiende que la apelación materialmente no fue sustentada.
63. En cuanto al tercer cargo formulado, se tiene que no está llamado prosperar porque la Ley 333 de 1996 no condicionaba la extinción de dominio a la existencia de un proceso penal, sino que, al igual que en la Ley 793 de 2002, dicha acción era autónoma e independiente, por lo que podía continuar con su trámite, pese a la declaratoria de prescripción en el proceso por enriquecimiento ilícito contra la aquí demandante, de ahí que, como lo estimó el Tribunal de primer grado, el daño alegado por ella no es antijurídico.

Costas

64. En el presente asunto, dado que no se observa temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.
65. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁴³ Cuestión que, de acuerdo con la sentencia de primera instancia, no fue posible establecer, debido al incumplimiento de la carga probatoria de la parte actora, que no allegó las actuaciones relacionadas con dicho procedimiento.



Radicación: 76001-23-33-000-2007-00569-01 (70352)
Actor: Norma Patricia Cardona Giraldo otros
Demandados: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro
Referencia: Reparación directa

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de febrero de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador> Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF