



República de Colombia



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

San José de Cúcuta, abril diecinueve (19) de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO:	Auto mediante el cual SE RESUELVE CONTROL DE LEGALIDAD A LAS MEDIDAS CAUTELARES (parágrafo 2º del artículo 33 de la Ley 1708 de 2014 adicionado por el artículo 8º de la Ley 1849 de 2017, numeral 2º del artículo 39 y aparte final del inciso 2º del artículo 113 de la ley 1708 de 2014).
RADICACIÓN:	54001-31-20-001-2022-00011-00
PROCEDENCIA FGN:	1100160990682019-00115 - FISCALÍA 21 Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.
AFECTADA:	MARÍA IRENE LOPEZ DE REYES C.C. No. 42.493.641
BIENES OBJ. DE MEDIDAS:	Inmuebles identificados con los folios de matrícula 190.18754; 190-46318 y 190-48100.
ACCIÓN:	EXTINCIÓN DE DOMINIO.

Vista la solicitud de control de legalidad¹ promovida por el Dr. **JOSÉ IGNACIO OÑORO RAMOS**, en su calidad de apoderado judicial de la señora **MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES**, sobre la Resolución de Medidas Cautelares el día 3 de marzo de 2021² emitida por la Fiscalía Veintiuno adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio; petición que se hace con relación a los bienes inmuebles identificados con los folios de matrícula **190 – 18754, 190 – 46318 y 190 – 48100**, los cuales se encuentran ubicados en la ciudad de Valledupar, Departamento del Cesar, conforme al contenido de los artículos 111, 112 y 113 de la Ley 1708 de 2014, procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponda.

1. RESOLUCIÓN OBJETO DE CONTROL

1.1. Mediante Resolución del 3 de marzo de 2021, con fundamento en los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014, modificados por los artículos 19 y 20 de la Ley 1849 de 2017, la Fiscalía Veintiuno adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio profirió Resolución de Medidas Cautelares al considerar que, entre otros, los bienes inmuebles pertenecientes a los aquí afectados se encontrarían incurso en las circunstancias de que trata el numeral 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014³.

Hechos que fueron delimitados por el ente investigador como sigue:

“Según información de fuente no formal de acuerdo a la estrategia de investigación suministró información relacionada a transferencia de inmuebles públicos a privados y se ha encontrado que la ciudad de Valledupar ha existido para esto una subvaloración de inmuebles de propiedad pública que fueron permutados con inmuebles de propiedad privada con u sobre estimación de costos, como es el caso de los lotes de MERCABASTOS en los que está involucrado el Alcalde municipal de Valledupar señor FREDIS SOCARRAS REALES durante el periodo del 2012-20015 y MARIA IRENE LÓPEZ DE REYES.

¹ Ver folios 8 al 18 del Cuaderno de Control de Legalidad del Juzgado.

² Ver folios 41 al 68 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

³ Ver folio 45 del Cuaderno No.3 de la FGN. Así mismo reza el Artículo 16 de la ley 1708 de 2014: “Causales. Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias: (...) 11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos.”.



La misma fuente no formal indica que existe una información penal con NUC 200016001078201600066 adelantada por la Fiscalía doce (12) Seccional de Valledupar, Cesar, delito Contra la Administración Pública.

Por estos hechos fueron capturados el señor FREDYS SOCARRAS REALES y MARIA IRENE LÓPEZ DE REYES por los delitos de Peculado por Apropiación Agravado, Contrato sin Cumplimiento de Requisitos y Interés ilícito en la Celebración de Contrato⁴.

1.2. El instructor refirió partiendo de lo anterior que:

"(...) como quiera que la señora María Irene López de Reyes, fue imputada como coautora interviniente en concurso heterogéneo de los delitos de peculado por apropiación agravado, interés ilícito en la celebración de contrato y contrato sin cumplimiento de requisitos legales, por un detrimento patrimonial al municipio de Valledupar de \$3.099'792.187 pesos, toda vez que hubo una falsa motivación para su realización, queriéndose hacer ver que se trataba de una expropiación con el argumento de la necesidad de un inmueble de la permutante, para la construcción de vivienda, como que explicará a continuación. En consecuencia, se procede a afectarle los bienes descritos en esta demanda, toda vez que equivalen al detrimento patrimonial mencionado.

Ahora bien, por tener la acción de Extinción de Dominio un carácter autónomo, no requiere que el propietario del bien haya sido previamente condenado, investigado o participado en la actividad ilícita, para que proceda la causal.

De tal suerte que este Despacho presenta demanda de extinción del derecho de dominio sobre los bienes inmuebles distinguidos con MI 190-48100, 190-18754 y 190-46318, los cuales según el certificado de Impuesto Predial Unificado, se encuentran avaluados en la suma de \$255'326.000, \$621'192.000 y 289'192.000, y el valor comercial aproximado es de \$573'700.284, \$1.504'310.883 y \$996.705.101, suma equivalente al valor del detrimento patrimonial generado al municipio de Valledupar por la comisión de las conductas punibles imputadas a la señora María Irene López de Reyes⁵.

1.3. Como sustento de su teoría el ente acusador relacionó los siguientes medios de pruebas con las que justificó la imposición de las medidas aquí confutadas:

"1-Informe Policía Judicial No. 122463836 de fecha 12-03/2019 mediante radicado Orfeo 20195400017025 del 15 de abril de 20201920, mediante el cual la se presenta Iniciativa Investigativa, informe Policía Judicial No. 12246383 de fecha 12 de abril del 2019, de los Inmuebles en cabeza del señor Fredis Miguel Socarras Reales y María Irene López Reyes suscrito por la Investigadora de Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis del Grupo de Extinción de Dominio.

2- Copia noticia de medios abiertos "Así fue el Cambiazo de los Lotes Públicos en Valledupar". El Herald.

3.- Copia del Acuerdo No. 018 del 3 de noviembre del 2015. "Por medio del Cual se autoriza al señor Alcalde municipal para enajenar unos inmuebles d propiedad del Municipio de Valledupar que se encuentran ubicados en la Central de Abastos-MERCABASTOS.

4.- Copia Escritura Pública No.1.726.del 23 de diciembre del 2015 de la Notaria Tercera de del Circulo de Valledupar.

5.-Copia Escritura Pública No.3.858 del 23 de septiembre del 2016 de la Notaria Tercera del Circulo de Valledupar.

6.- Copia del formato de consulta base de datos de la Registraduría Nacional del estado Civil de los señores Fredis Socarras Reales y María Irene López de Reyes.

7.- Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-131153 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.

8.- Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-131021 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.

9.- Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-102054 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.

⁴ Ver folio 42 del Cuaderno No.3 de la FGN.

⁵ Ver folio 45 del Cuaderno No. 3 de la FGN.



- 10.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-148307. de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 11.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-85129 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 12.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-85130. de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 13.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-46318 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 14.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-97888 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 15.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-97889 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 16- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-9981 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 17- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-48100 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 18.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-18754 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
- 19.- *Copia del Certificado de Libertad del Folio de Matricula Inmobiliaria No. 190-102054 de la oficina de Instrumentos Públicos de Valledupar.*
20. *Resolución Fase Inicial de fecha 12/04/2019.*
21. *Informe Policía Judicial No. 12-264414 del 30 de mayo del 2019, suscrito por la Investigadora de Policía Judicial, adscrita al grupo de Extinción de Dominio Claudia Isabel Osorio Celis, dando cumplimiento a la orden emitida por la Fiscalía 21 ED el día 22/04/2019.*
- 22.-*Oficio No. 2019EE0047419 de la Contraloría General de la Nación, respuesta solicitud elevada sobre el registro de posibles actuaciones fiscales desde el año 20005 sobre investigaciones, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad em trámites terminados encontrados a nombre de Fredis Socarras Reales y María Irene López Reyes., argumentado que la competencia la ejerce la Contraloría Departamental del Cesar.*
23. *Oficio Ref (1110011100001) de la Procuraduría General de la nación, respuesta solicitud búsqueda de datos en el sistema de información GEDISW y SIM arrojando información sobre investigaciones aun activas.*
- 24.- *Acta Inspección Judicial de fecha 22 de mayo del 2016 a la Contraloría Municipal de Valledupar.*
- 25.- *Hallazgo de tipo Administrativo Fiscal No realizada a la Alcaldía Municipal de Valledupar de fecha 5 de abril del 2016 con presunta incidencia Disciplinaria por trasgredir lo consagrado en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 del 2002.*
- 26- *Auto apertura e Imputación de Responsabilidad Fiscal No. 212 en contra de Fredys Miguel Socarras Reales por cuantía de \$24.341.520.106.72 mcte.*
- 27- *Informe Avalúo Comercial Urbano de Lotes Central de Abastos Mercabastos, solicitado por la Contraloría Municipal de Valledupar.*
- 28.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 200016001078201600066 adelantado por la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar.*
- 29.-*10.-Informe Investigador de Campo de fecha 2018-11-07, por el cual se realiza avalúo comercial de los inmuebles con matrículas inmobiliarias No. 190-897888, 190-97889 y 190-102054 objeto de permuta entre el Municipio de Valledupar y María Irene López Reyes."*
- 30- *Resolución No. 20-001-008136-2016 de fecha 22/12/2016, por medio del cual se ordena unos cambios en el catastro del Municipio de Valledupar- Ajuste del IGAD a el folio de matrícula inmobiliaria No. 190-97889.*



- 31.- *Copia Escritura Pública No. 1853 de fecha 4 de septiembre de 2017 de la Notaria Segunda del Circulo de Valledupar.*
- 32.- *Resolución No. 20-001-007503-2016 de fecha 15/12/2016, por medio del cual se ordena unos cambios en el catastro del Municipio de Valledupar- Ajuste del IGAD a el folio de matrícula inmobiliaria No. 190-97888.*
- 33.- *Copia Escritura Pública No. 1854 de fecha 4 de septiembre de 2017 de la Notaria Segunda del Circulo de Valledupar.*
- 34.- *Avalúo comercial de la Matricula inmobiliaria No. 190-102054, suscrito por Carlos Moscote Amaya, Perito Evaluador en representación de la firma Lonja inmobiliaria Regional de la costa Cacique Upar S.A.S.*
- 35.- *Informe Investigador de Campo de fecha 28/07/2017, suscrito por el funcionario del CTI José Alfredo Jiménez Padilla, solicitud de avalúo de los bienes inmuebles con Matricula Inmobiliaria No. 190-897888, 190-97889, como las entrevistas realizadas a Mayte Melisa Sequeda Pimienta, Aljabis Manuel Bertel Noriega, Libardo Rafael Fonseca Nino.*
- 36.- *Acta Derechos del Captura del señor Fredys Miguel Socarras Reales de fecha 13 de noviembre del 2018.*
- 37.- *Auto Audiencia Preliminar CUI 20001-60-01078-201600066-00 del 16-17 noviembre del 2018 Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Garantías de la señora María Irene López de Reyes por los delitos de Peculado por Apropiación Agravado, Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales, Interés Ilícito en la Celebración de Contrato.*
- 38.- *Auto Audiencia Preliminar CUI 20001-60-01078-201600066-00 del 14-15 noviembre del 2018 Juzgado Segundo Penal Municipal con Función de Garantías del señor Fredis Miguel Socarras Reales, por los delitos de Peculado por Apropiación Agravado, Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales, Interés Ilícito en la Celebración de Contrato.*
- 39.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 200016001231201501092 adelantado a la Fiscalía 11 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*
- 40.- *Formato Noticia Criminal Denuncia de fecha 07/10/2015 Contrato 606 del 11 de octubre del 2013 suscrito entre el Municipio de Valledupar y la Unión Temporal Pot 2013, Consultoría formulación de la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Valledupar.*
- 41.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 200016001231201401029 adelantado a la Fiscalía 5 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*
- 42.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 200016001231201302337 adelantado a la Fiscalía 5 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*
- 43.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 200016001231201300109 adelantado a la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*
- 44.- *Formato Noticia Criminal Denuncia de fecha 19/01/2013 Contrato 380 suscrito entre el Municipio de Valledupar el señor Hugo Alberto Vargas Gómez, cuyo objeto era ejercer la labor de interventoría sobre el contrato No. 019 de 2005.*
- 45.- *Constancia de fecha 24/02/2016, donde pone en conocimiento que la Fiscalía 11 Seccional de la Unidad de Administración Pública adelanta una instrucción por hechos relacionados con el contrato No. 019 de fecha 3 de marzo 2005., suscrito entre Ciro Arturo Pupo Castro y la Unión Temporal Amoblamiento Urbano de Valledupar.*
- 46.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 2000161095533201281359 adelantado a la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*
- 47.- *Acta de Inspección Judicial practicada al expediente NUNC 20001600000201800160 adelantado a la Fiscalía 5 Seccional de Valledupar de fecha 21/05/2019, por la Investigadora Experta Policía Judicial Claudia Isabel Osorio Celis.*



48.- Copia Escritura Pública No. 3.171 de fecha 30 de noviembre de 2011 de la Notaria Segunda del Círculo de Valledupar.

49. Copia Escritura Pública No. 1.980 de fecha 13 de julio de 2013 de la Notaria Segunda del Círculo de Valledupar.

50.- Copia Escritura Pública No. 0677 de fecha 20 de abril de 2011 de la Notaria Novena del Círculo de Barranquilla.

51.- Copia Escritura Pública No. 1.726 de fecha 23 de diciembre de 2015 de la Notaria Tercera del Círculo de Valledupar.

52- Copia Escritura Pública No. 1726 de fecha 23 de diciembre de 2015 de la Notaria Tercera del Círculo de Valledupar.

53- Copia Escritura Pública No. 2.826 de fecha 30 de septiembre de 2013 de la Notaria Segunda del Círculo de Valledupar.

54- Copia Escritura Pública No. 1.854 de fecha 4 de septiembre de 2017 de la Notaria Segunda del Círculo de Valledupar.

55.- Copia de la Ficha Catastral de los folios de Matrícula No. 190-97889 y 190-97888⁶.

1.4. Así mismo, como finalidad de la imposición de las cautelas, la Fiscalía General de la Nación las justificó señalando que “en aras de la afectividad y como razón antológica de que los bienes que se persiguen no resulten ilusorios al final del ejercicio con una posible sentencia de extinción”⁷, dando cumplimiento estricto a las previsiones establecidas en el artículo 87 del CED⁸.

De este modo, el instructor decidió afectar a los bienes en estudio con las medidas que la defensa controvierte a través del presente control de legalidad, argumentando la procedencia de las figuras precautelares que impuso.

1.5. A continuación se transcriben los argumentos con los que el instructor impuso las medidas:

“(…) siendo el fiscal quien tiene la potestad de ordenar las medidas cautelares a que hace alusión el artículo modificadorio y al ser estas una integralidad, es su deber ejecutarlas, pues quedaría en el papel una orden de suspensión del poder dispositivo, embargo sino procede la inscripción en el registro, como medida jurídica y la consecuente suspensión de actos de comercio por parte de la personas naturales y jurídicas afectada con este trámite.

Y en tratándose del secuestro resultaría inane sin su correspondiente materialización, lo que conllevaría a que muchos bienes desaparecieran o se alterarían en su mismidad y autenticidad.

De ahí que la Corte Constitucional inteligente y plausiblemente señale que las medidas cautelares son instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege de manera provisional y mientras dure el proceso la integralidad de un derecho que es controvertido.

Pues bien, esta es la forma de protección preventiva que se le da al Estado al demandar ante la autoridad judicial la extinción de dominio en un trámite completamente sui generis y lograr que el bien que se persigue subsista de darse un posible fallo desfavorable al afectado, razones suficientes para que el fiscal emita la orden y lleve a cabo la ejecución de las medidas para evitar correr el riesgo de ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos, o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción, más aún resulta necesaria la adopción de esta medida con el fin que la entidad administradora legalmente, Sociedad de Activos Especiales SAE, SAS la haga productiva.

(…) ante el conocimiento del proceso, es posible que los titulares del derecho, de no existir las medidas impuestas, ante la inminencia de perder los bienes, dispongan de ellos físicamente y de esta forma el

⁶ Ver folios 49 al 56 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

⁷ Ver folio 160 del expediente digital Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.

⁸ CED. – “Artículo 87. Fines de las medidas cautelares. Al momento de proferir la resolución de fijación provisional de la pretensión el fiscal ordenará, mediante providencia independiente y motivada, las medidas cautelares que considere procedentes con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita. En todo caso se deberá salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa”.



Estado no logre la finalidad última del proceso como es extinguir el derecho de dominio, siendo pertinente la imposición de la medida de embargo y secuestro”⁹.

1.6. Llegando a las siguientes conclusiones sobre la necesidad de imponer estas medidas en particular:

“(…) los bienes sobre los cuales se deprecia esta medida cautelar provisional, son equivalentes al detrimento patrimonial generado al municipio de Valledupar. La señora María Irene López de Reyes, como coautora interviniente en el delito de Concurso Heterogéneo de los delitos de Peculado por apropiación agravado, Interés ilícito en la celebración de contratos, y Contrato sin cumplimiento de requisitos legales, con ocasión de un contrato de permuta que consta en la Escritura Pública No. 1726 del 23 de diciembre de 2015, de la Notaria 3ª de Valledupar 60 celebrado entre la Alcaldía Municipal de Valledupar, durante la administración de Fredys Miguel Socarras Reales y del cual se generó un detrimento patrimonial de \$3.099'792. 187. Respecto de dicho contrato hubo falsa motivación para su realización, ya que se quiso hacer ver que se trataba de una expropiación con el argumento de la necesidad de dicho inmueble de propiedad de la contratista permutante, para construcción de vivienda, lo cual no se ha realizado.

Por lo que se hace necesario la imposición de las medidas cautelares con el fin de garantizar que los bienes, presentados como equivalentes para la extinción de dominio, no puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterior, extravío o destrucción”¹⁰.

1.7. Respecto del test de Razonabilidad, el ente instructor argumentó:

“5.1- DE LA RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR:

Punto de vital importancia teniendo en cuenta que existe suficiente material probatorio que permite inferir que los bienes objeto del trámite de extinción de dominio buscan resarcir el detrimento patrimonial generado por los actos de corrupción desplegados durante la administración de Fredys Miguel Socarras Reales y del cual se generó un detrimento patrimonial de \$3.099792.187, beneficiando a la señora MARIA IRENE LOPEZ DE REYES. Respecto de dicho contrato hubo falsa motivación para su realización, ya que se quiso hacer ver que se trataba de una expropiación con el argumento de la necesidad de dicho inmueble de propiedad de la contratista permutante, para construcción de vivienda, lo cual no se ha realizado”¹¹.

1.8. Seguidamente expone las razones de la Proporcionalidad, señalando:

“5.2 DE LA PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR

El principio de proporcionalidad se aplica para determinar si la afectación de los Intereses individuales resulta equilibrada frente a los deberes impuestos en los Artículos 34 y 58 de la Constitución Política Colombiana, si tenemos en cuenta que se trata de la acción de extinción del derecho dominio se encuentra regulada en la Ley 1708 de 2014, modificada por la ley 1849 de 2017, lo cierto es que deben primar los derechos de la comunidad a sentirse respaldados y protegidos por el Estado, por lo tanto no se puede patrocinar el crimen mucho menos amparar patrimonios mal habidos o que, con el objeto de ocultar bienes, los trasfieran a terceros y de esta forma burlar a la justicia, ya que como se explicó en la demanda de extinción, la señora María Irene López de Reyes, fue imputada como coautora interviniente en el delito de Concurso Heterogéneo de los delitos de Peculado por apropiación agravado, Interés ilícito en la celebración de contratos, y Contrato sin cumplimiento de requisitos legales, con ocasión de un contrato de permuta que consta en la Escritura Pública No. 1726 del 23 de diciembre de 2015, de la Notaria 3ª de Valledupar celebrado entre la Alcaldía Municipal de Valledupar, durante la administración de Fredys Miguel Socarras Reales y del cual se generó un detrimento patrimonial de \$3.099 792.187.

En ese entendido, la medida aquí decretada se muestra como proporcional, si tenemos en cuenta que el interés particular debe ceder ante el interés general y con fundamento en los actos de investigación se puede afirmar porque así se encuentra probado, que esos bienes se encuentran inmersos en la Causal 11 del Art. 16 del C.E.D., como bienes equivalentes al detrimento generado a la administración pública.”¹².

⁹ Ver folio 58 y 59 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

¹⁰ Ver folios 64 y 65 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

¹¹ Ver folio 65 del cuaderno No. 3 de la FGN.

¹² Ver folio 173 del expediente digital Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.



En los anteriores términos basa sus razonamientos jurídicos la Fiscalía General de la Nación, mismos que lo llevaron imponer las precautelativas sobre los bienes objeto de estudio.

2. DE LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD

2.1. El Dr. JOSÉ IGNACIO OÑORO RAMOS, apoderado judicial de la señora **MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES**, en su escrito de control de legalidad solicita: “*se declare la ilegalidad de la resolución de fecha 3 de marzo de 2021, emitida por la Fiscalía 21 Delegada de Extinción de Dominio, mediante la cual se decretó el embargo y secuestro de tres inmuebles de propiedad de MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES, y especialmente pido que se declare la ilegalidad de la diligencia de embargo y secuestro sobre activos adquiridos lícitamente y destinados a actividades lícitas*”¹³, al considerar que la materialización de cautelas no se muestran como necesarias, razonables y proporcionales para el cumplimiento de sus fines como se previó por el legislador en el artículo 112 de la ley 1708 del 2014 del CED¹⁴.

Con base en lo anterior, el gestor intenta esbozar varios puntos de vista frente a la adquisición de los bienes cautelados, analizando a su vez todas las causales extintivas de dominio, pese a no ser invocadas por el instructor, explicando además qué debe entenderse por razonabilidad y haciendo alusión a unos perjuicios económicos que aduce devienen de las medidas impuestas, para señalar finalmente que existen otros bienes inmuebles que pudieron ser objeto de la acción y que conllevan que no sean razonables las medidas, manifestando:

“(…) encontramos una razonabilidad en sentido específico o concreto. Y la misma consiste ya no en una explicación suficiente que les dé validez a las medidas en abstracto, sino en una explicación con suficiente peso y motivación con base en circunstancias reales, para que las herramientas cautelares que en abstracto son legales y constitucionalmente válidas mantengan tales cualidades cuando se aplican a un caso particular. Es esta segunda clase de razonabilidad, señora Fiscal y señor Juez, la que no se cumple con las medidas decretadas por la señora Fiscal, por cuanto la causal invocada por ella no se ajusta a la realidad, como ya lo vimos en la explicación detallada de las líneas arriba escritas, Y para decirlo otra vez, ¿si se cuenta con la posibilidad de perseguir unos bienes sobre los cuales la Fiscalía tiene algunas dudas y los mismos no se han ocultado ni se ocultarán por cuanto su naturaleza lo impide, ni se han transferido, ni se transferirán a terceros, ni se fusionarán material ni jurídicamente con ningún otro, y tales bienes están identificados y pueden ser afectados materialmente, entonces por qué el órgano de control estatal embarga y secuestra innecesariamente y de manera no razonable unos inmuebles de lícita procedencia que no están relacionados de manera directa o indirecta con actividades presuntamente ilícitas ni con ninguna de las causales de extinción de dominio, y están dedicados desde hace muchos años a producir ingresos, generar empleo y la creación de empresas? La respuesta, creo, es que faltó rigor en el test de razonabilidad que debió realizar la Fiscalía 21 Delegada de Extinción de Dominio.

Ante la innecesidad y la falta de razonabilidad en sentido concreto, por ende, nos encontraremos luego con medidas desproporcionadas (...) las medidas cautelares como ya se ha dicho en múltiples ocasiones, resultan innecesarias, no son razonables y resultan desproporcionadas por cuanto están interfiriendo de manera altamente negativa e injustificada en el desarrollo de varias actividades comerciales lícitas”¹⁵. (Subrayas en el original).

Después de explicar una por una las causales de extinción de dominio establecidas en el artículo 16 del CED, en las que desde su perspectiva “*NO APLICAN*”, haciendo énfasis que las cautelas son innecesarias ya que los bienes por él representados habrían sido obtenidos de manera legítima¹⁶.

Rematando su reclamo de la siguiente manera:

¹³ Dorso del folio 17 del Cuaderno No. 1 de Control de Legalidad.

¹⁴ CED. – “*ARTÍCULO 112. Finalidad y alcance del control de legalidad a las medidas cautelares. El control de legalidad tendrá como finalidad revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar, y el juez competente solo declarará la ilegalidad de la misma cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando no existan los elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio. 2. Cuando la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines (...)*”.

¹⁵ Ver folio 15 del Cuaderno de Control de Legalidad No. 1.

¹⁶ Folio 14 del Cuaderno de Control de Legalidad.



“Señora Fiscal y señor Juez, con base en los argumentos anteriormente expuestos, con irrenunciable respeto solicito que se declare la ilegalidad de la resolución de fecha 3 de marzo de 2021, emitida por la Fiscalía 21 Delegada de Extinción de Dominio, mediante la cual se decretó el embargo y secuestro de tres inmuebles de propiedad de MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES, y especialmente pido que se declare la ilegalidad de la diligencia de embargo y secuestro sobre activos adquiridos lícitamente y destinados a actividades lícitas”¹⁷.

No sobra advertir que de la lectura del escrito de control de legalidad se infiere que la causal invocada por el gestor es la contenida en el numeral 2º del artículo 112 del CED¹⁸, pues en uno de los apartados se puede leer: **“IMPROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES IMPUESTAS, POR CUANTO DE CONFORMIDAD CON NUESTRO CRITERIO LAS MISMAS RESULTAN INNECESARIAS, NO RAZONABLES Y DESPROPORCIONADAS, Y POR CONSIDERAR QUE LOS BIENES AFECTADOS NO TIENEN VÍNCULO CON NINGUNA DE LAS CAUSALES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO”**¹⁹, por lo que se procederá el análisis jurídico si procede o no dicha causal.

3. DE LOS ARGUMENTOS DE LOS SUJETOS PROCESALES.

3.1. Feneció en silencio el término de traslado que corrió el Despacho en el presente trámite, sin que los demás sujetos procesales e intervinientes especiales recorrieran el mismo.

4. DE LA COMPETENCIA

Con fundamento numeral 2º del artículo 39²⁰, artículo 111 e inciso 2º del artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, norma última modificada por el artículo 19²¹ de la Ley 1849 de 2017, por encontrarse los bienes de los aquí afectados en el Distrito Judicial de Valledupar, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta, Norte de Santander, es competente para resolver²².

5. CONSIDERACIONES

5.1. NATURALEZA DEL CONTROL DE LEGALIDAD:

Es pertinente precisar que la competencia de la judicatura en la etapa pre-procesal regentada por la Fiscalía General de la Nación²³ es restringida y limitada a conocer *“en primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia”*.

¹⁷ Reverso del folio 17 del Cuaderno de Control de Legalidad.

¹⁸ CED. – *“Artículo 112. Finalidad y alcance del control de legalidad a las medidas cautelares. El control de legalidad tendrá como finalidad revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar, y el juez competente solo declarará la ilegalidad de la misma cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:*

(...)

2. Cuando la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines”.

¹⁹ Reverso del folio 11 del Cuaderno de Control de Legalidad.

²⁰ Inciso 2 del artículo 39 de la Ley 1708 de 2014. ***“COMPETENCIA DE LOS JUECES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. Los Jueces de Extinción de Dominio conocerán: 1. En primera instancia, del juzgamiento de la extinción de dominio. 2. En primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia.”*** (Subrayado y resaltado fuera de texto).

²¹ Artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 19 de la Ley 1849 de 2017. *“Fines de las medidas cautelares. Al momento de la presentación de la demanda de extinción de dominio, si no se han adoptado medidas cautelares en fase inicial, el Fiscal, mediante providencia independiente y motivada, ordenará las mismas con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita. En todo caso se deberán salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa.*

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

²² Artículo 2º del ACUERDO No. PSAA16-10517 DE MAYO 17 DE 2016, establece el mapa judicial de los Juzgados Penales del Circuito Especializados de Extinción de Dominio en el territorio nacional, otorgando competencia territorial al Juzgado Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Cúcuta – Norte de Santander, en los Distritos Judiciales de *“Cúcuta, Arauca, Bucaramanga, Pamplona, San Gil y Valledupar”*.

²³ Artículo 116 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 28 de la Ley 1849 de 2017. *“ETAPAS. El procedimiento constará de dos fases: 1. Una fase inicial o preprocesal, preparatoria de la demanda de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En esta fase se llevará a cabo la investigación, recolección de pruebas, decreto de medidas cautelares, solicitud de control de garantías sobre los actos de investigación y presentación de la demanda de extinción de derecho de dominio. 2. Una fase de juzgamiento a cargo del juez, que se iniciará con la presentación de la demanda de extinción de dominio por la Fiscalía General de la Nación. Durante esta última etapa los afectados e intervinientes podrán ejercer su derecho de contradicción en los términos de la presente ley”.*



De tal manera, la presente decisión se limitará en exclusiva a abordar lo concerniente al control de legalidad de las medidas cautelares de embargo y secuestro adoptadas por la Fiscalía 21 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre los bienes inmuebles identificados con folios de matrículas inmobiliarias Nos. **190.18754, 190-46318 y 190-48100.**

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

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

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

Según la norma y jurisprudencia constitucional en cita, la propiedad es una función social que implica obligaciones y como tal, le es inherente una función ecológica, precepto supralegal²⁴ que desarrolla estándares internacionales, como el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre²⁵ y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁶.

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

²⁴ Artículo 58 de la Constitución. *“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.*

²⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos. – “Artículo 17:

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

²⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos. – “Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

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

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

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



La imposición de estas medidas comporta la carga adicional de exponer la razonabilidad y necesidad de las mismas, ya que la Fiscalía General de la Nación tiene el deber de motivar adecuadamente la finalidad que con dichas medidas persigue.

Además, debe contar con elementos de juicio suficientes para considerar el probable vínculo o nexo del bien con alguna causal de extinción de dominio, tal como lo dispone el artículo 88 del Código de Extinción de Dominio, modificado por el artículo 20 de la Ley 1849 de 2017.

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

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

Entonces, para resolver este control de legalidad sobre las cautelas propuesta por la defensa, este Despacho analizará la utilidad (su idoneidad para alcanzar el fin pretendido), su necesidad (en ausencia de otra alternativa igualmente eficaz y menos problemática) y, su proporcionalidad, atendiendo su grado de injerencia en un ámbito protegido así como el carácter y alcance del sacrificio que impone sobre los derechos o intereses afectados, advirtiendo que de no ser así, a partir de este examen se juzgarán como inaceptables las medidas que impongan un sacrificio inútil, innecesario, o desequilibrado por excesivo, de un derecho o interés protegido²⁷.

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

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

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

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

²⁷ Armenta Ariza, A. (2018). El test de proporcionalidad: Su uso y aplicación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Revista Verba Iuris, 14 (41). pp. 121-133.



De prescindir de ello, pueden los afectados, los representantes de la Procuraduría o el Ministerio de Justicia y del Derecho objetarla, cuando -demostrado objetivamente concurra alguna de las circunstancias taxativamente descritas en el canon 112 de la Ley 1708 de 2014²⁸.

5.2. DEL CASO CONCRETO:

5.2.1. En el caso concreto, la Fiscalía 21 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, para el 3 de marzo de 2021, al decretar las medidas cautelares respecto de los bienes inmuebles identificados con Folios de Matrículas inmobiliaria Nos. **190.18754; 190-46318 y 190-48100** ubicados todos en el municipio de Valledupar, Departamento del Cesar Arauca, objeto de control de legalidad. Tuvo como argumentos para motivar los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad los siguientes:

“(…) las medidas cautelares son instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege de manera provisional y mientras dure el proceso la integralidad de un derecho que es controvertido. Pues bien, esta es la forma de protección preventiva que se le da al Estado al demandar ante la autoridad judicial la extinción de dominio en un trámite completamente sui generis y lograr que el bien que se persigue subsista de darse un posible fallo desfavorable al afectado, razones suficientes para que el fiscal emita la orden y lleve a cabo la ejecución de las medidas para evitar correr el riesgo de ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos, o puedan sufrir deterioro, extravió o destrucción, más aún resulta necesaria la adopción de esta medida con el fin que la entidad administradora legalmente, Sociedad de Activos Especiales SAE, SAS la haga productiva (...) ante el conocimiento del proceso, es posible que los titulares del derecho, de no existir las medidas impuestas, ante la inminencia de perder los bienes, dispongan de ellos físicamente y de esta forma el Estado no logre la finalidad última del proceso como es extinguir el derecho de dominio, siendo pertinente la imposición de la medida de embargo y secuestro²⁹ (...) La señora María Irene López de Reyes, como coautora interviniente en el delito de Concurso Heterogéneo de los delitos de Peculado por apropiación agravado, Interés ilícito en la celebración de contratos, y Contrato sin cumplimiento de requisitos legales, con ocasión de un contrato de permuta que consta en la Escritura Pública No. 1726 del 23 de diciembre de 2015, de la Notaria 3ª de Valledupar 60 celebrado entre la Alcaldía Municipal de Valledupar, durante la administración de Fredys Miguel Socarras Reales y del cual se generó un detrimento patrimonial de \$3.099'792. 187. Respecto de dicho contrato hubo falsa motivación para su realización, ya que se quiso hacer ver que se trataba de una expropiación con el argumento de la necesidad de dicho inmueble de propiedad de la contratista permutante, para construcción de vivienda, lo cual no se ha realizado (...) Por lo que se hace necesario la imposición de las medidas cautelares con el fin de garantizar que los bienes, presentados como equivalentes para la extinción de dominio, no puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravió o destrucción³⁰ (...) RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR (...) existe suficiente material probatorio que permite inferir que los bienes objeto del trámite de extinción de dominio buscan resarcir el detrimento patrimonial generado por los actos de corrupción desplegados durante la administración de Fredys Miguel Socarras Reales y del cual se generó un detrimento patrimonial de \$3.099'792.187, beneficiando a la señora MARIA IRENE LÓPEZ DE REYES³¹ (...) DE LA PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA CAUTELAR. El principio de proporcionalidad se aplica para determinar si la afectación de los Intereses individuales resulta equilibrada frente a los deberes impuestos en los Artículos 34 y 58 de la Constitución Política Colombiana (...) lo cierto es que deben primar los derechos de la comunidad a sentirse respaldados y protegidos por el Estado, por lo tanto no se puede patrocinar el crimen mucho menos amparar patrimonios mal habidos o que, con el objeto de ocultar bienes, los transfieran a terceros y de esta forma burlar a la justicia, ya que como se explicó en la demanda de extinción, la señora María Irene López de Reyes, fue imputada como coautora interviniente en el delito de Concurso Heterogéneo de los delitos de Peculado por apropiación agravado, Interés ilícito en la celebración de contratos, y Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (...) En ese entendido, la medida aquí decretada se muestra como proporcional, si tenemos en cuenta que el interés particular debe ceder ante el interés general y con fundamento en los actos de investigación se puede afirmar porque así se encuentra probado, que esos bienes se encuentran inmersos en la Causal 11 del Art. 16 del C.E.D., como bienes equivalentes al detrimento generado a la administración pública”³².

²⁸ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Decisión Penal de Extinción de Dominio, Auto de segunda instancia del 23 de septiembre de 2021, Rad. No. 11001 3120002 2019 00058-02, M.P. RAFAEL ENRIQUE LÓPEZ GÉLIZ.

²⁹ Ver folio 58 y 59 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

³⁰ Ver folios 64 y 65 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

³¹ Ver folio 65 del cuaderno No. 3 de la FGN.

³² Ver folio 173 del expediente digital Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.



Encuentra el Despacho que la argumentación del Estado se encuentra acompañada de los respectivos medios cognoscitivos relacionados en el numeral 1.3. de la presente providencia; siendo los elementos que le permitieron al representante del ente investigador inferir razonablemente la existencia de nexo causal entre los bienes objeto de las medidas cautelares y la causal 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014.

Por lo que para marzo 03 de 2021 el instructor consideró que las precautelativas impuestas sobre los Folios de Matrícula inmobiliaria Nos. **190 – 18754, 190 – 46318 y 190 – 48100**, eran razonables, proporcionadas y adecuadas “*en aras de la afectividad y como razón antológica de que los bienes que se persiguen no resulten ilusorios al final del ejercicio con una pòsible sentencia de extinción*”³³, tal como lo prevé el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el inciso 1º del artículo 19 de la Ley 1849 de 2017.

Condiciones fácticas y jurídicas que, en esta sede, se controla la legalidad de las medidas cautelares adoptadas en la Resolución del 03 de marzo de 2021³⁴ por la Fiscalía General de la Nación, y con base en los elementos y/o evidencias aportados en la etapa inicial permiten inferir razonablemente que no han desaparecido los motivos fundados que le sirvieron para adoptar las cautelas controvertidas.

Así lo tiene decantado el superior funcional de esta agencia judicial:

“Dicho control es de dos clases, formal y material. El primero, permite verificar el cumplimiento de los requisitos o presupuestos establecidos en la Ley para imposición de las medidas cautelares, es decir, se utiliza para constatar si se agotó la ritualidad normativa y el segundo, hace mención a la legalidad del contenido de las medidas cautelares.

De ahí, que corresponda al Juez de Extinción de Dominio entrar a examinar en cada caso en particular, la procedencia de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía sobre los bienes objeto de extinción, a fin de evitar la transformación o mutación física y/o jurídica de los mismos o su destrucción, o hacer cesar su uso o destinación ilícita -artículo 87 ibídem- y además, verificar que existan elementos mínimos para considerar como probable que los bienes afectados tengan vínculo con alguna de las causales de extinción, que la medida se torne necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines y que la decisión de imponerlas, haya sido motivada y fundamentada en pruebas lícitamente-obtenidas -artículo 112 ejúsdem”³⁵.

Nótese, además, cómo el ente investigador hace constantemente alusión al hecho de que los bienes inmuebles afectados son de procedencia lícita, pero equivalen a bienes producto directo o indirecto de la actividad ilícita imputada, que no fueron posibles de localizar, identificar y afectar materialmente, y que tiene una relación estrecha con la afectada, según la documentación aportada a la actuación.

Por lo que tratándose de unos bienes inmuebles que representan actualmente un valor similar al obtenido de la actuación irregular que se reprocha, no basta con sacarlos del comercio, sino que le correspondía al ente investigador adoptar cautelas efectivas como la Suspensión del Poder Dispositivo, Embargo y Secuestro que aseguren la materialización efectiva de una eventual sentencia extintiva de dominio.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado:

“De otro lado, la procedencia de la acción sobre bienes equivalentes parte de un hecho cierto: Quien adquirió bienes gracias al ejercicio de actividades ilícitas, intentará darles apariencia de licitud transfiriéndolos a terceros y adquiriendo con su producto otros no vinculados directamente al ejercicio de tales actividades. En estos supuestos, de no proceder la extinción sobre bienes equivalentes, se estaría permitiendo la consolidación de un patrimonio adquirido mediante títulos

³³ Ver folio 160 del expediente digital Resolución de Medidas Cautelares de la FGN.

³⁴ Ver folios 41 al 68 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

³⁵ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Extinción de Dominio, segunda instancia del 07 de marzo de 2022, Rad. No. 540013120001201800180 01, M.P. MARÍA IDALI MOLINA GUERRERO.



*injustos y este efecto, desde luego, es contrario a la pretensión del constituyente de que sólo goce de protección el patrimonio que es fruto del trabajo honesto*³⁶.

En el caso en examen, el ente investigador fue claro en señalar que los bienes afectados distinguidos con FMI No. 190 – 48100, 190 – 18754 y 190 – 46318 “avaluados en la suma de \$255'326.000, \$621'192.000 y 289'192.000,1 y el valor comercial aproximado es de \$573'700.284, \$1.504'310.883 y \$996.705.101, suma equivalente al valor del detrimento patrimonial generado al municipio de Valledupar”³⁷, y debido al comportamiento que le reprocha la Fiscalía General de la Nación a la afectada, se subsumiría en la causal 11 invocada.

Y pese a la oposición de la defensa al señalar que son bienes de origen lícito, nada torna en ilegal el actuar del ente acusador. Sin duda, para la judicatura, la actuación sumarial del ente investigador se ajusta a derecho.

5.2.2. Así mismo, las medidas cautelares no implican el desconocimiento del derecho de propiedad, porque éste no se está extinguiendo por no ser este el escenario procesal para tal fin, simplemente se está ante la limitación de la capacidad de disposición, en la medida en que son necesarias para evitar que se realicen negociaciones, como ventas, permutas, donaciones o que se causen daños a terceros con la única finalidad de garantizar su permanencia durante todo el procedimiento de Extinción de Dominio hasta, eventualmente, llegar a una sentencia de carácter declarativo.

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

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

188. Sin embargo, la Corte considera que la adopción de medidas cautelares reales debe justificarse previamente en la inexistencia de otro tipo de medidas menos restrictivas del derecho a la propiedad. En este sentido, sólo es admisible la aprehensión y depósito de bienes frente a los cuáles se encuentran indicios claros de su vinculación con el ilícito, siempre y cuando ello sea necesario para garantizar la investigación, el pago de las responsabilidades pecuniarias a que haya lugar o evitar la pérdida o deterioro de la evidencia (...)”³⁸.

Entonces, no siendo el derecho de propiedad un derecho absoluto, su limitación procederá cuando las circunstancias legales así lo permitan y solamente con fines procesales, respetando el principio cardinal del debido proceso.

De ese modo, no es este el escenario para discutir, como lo pretenden la respetada defensa, la adecuación de la causal, la existencia de otro bien inmueble que pudo haber sido objeto de las medidas confutadas, así como el hecho del archivo o preclusión de investigaciones de índole, fiscal, disciplinaria o penal por lo hechos que suscitan el trámite.

Aquí lo que se tiene que debatir es (i) la existencia o no de elementos mínimos de juicio suficientes que permitan inferir, razonablemente, a la Fiscalía la necesidad de adoptar tales cautelas, en razón al grado de probabilidad de vínculos de los bienes inmuebles con alguna de las causales extintivas de dominio, que para el *sub lite* se trataría de la causal prevista en el numeral 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-740 de 28 de agosto de 2003. M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

³⁷ Folio 45 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

³⁸ CIDH, Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170.



2014, *(ii)* la carencia de motivación de quien las adoptó, y *(iii)* la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, itérese que no es esta la oportunidad procesal para alcanzar la verdad judicial de una vez³⁹, según deja ver en el escrito deprecatorio del presente control de legalidad; ya que en punto del control de legalidad referido, lo que se necesita es un estándar de prueba, que para este caso se requiere como estándar de decisión⁴⁰ prueba mínima, el cual debe configurar un criterio de decisión racional tal por parte de la Fiscalía que le permita corroborar la probable configuración de la causal de extinción de dominio que alega.

Así lo tiene decantado de manera pacífica y reiterada el Honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Extinción de Dominio. Obsérvese lo que enfatizó la Honorable Colegiatura mediante auto interlocutorio radicado con el No. 080013120001201700022-01 del 28 de septiembre de 2017, M.P. **WILLIAM SALAMANCA DAZA**:

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

Entonces, teniendo en cuenta las pruebas que se allegaron en la fase inicial, más la motivación de la necesidad, proporcionalidad y la razonabilidad de los gravámenes impuestos, se aprecia que obedecieron a un proceso de valoración de los elementos de convicción recogidos satisfaciendo, para esta judicatura, las exigencias para proferir las medidas controvertidas.

Esto es, aquellos bienes sobre los cuales existan elementos de juicio mínimos suficientes que permitan considerar su probable vinculación con una causal de extinción de dominio serían cobijados con Suspensión del Poder Dispositivo; pero, además, si el funcionario considera que en virtud de dichos elementos de prueba la necesidad de imponer el Embargo, Secuestro y/o la Toma de Posesión de Bienes⁴¹, lo podrá hacer de manera razonable y proporcional. En este escenario se requiere la presencia de Prueba Mínima, es decir, con ese concepto este Despacho se refiere a aquella prueba que demuestra suficientemente los supuestos fácticos de la norma, incluso aunque sea sumaria.

5.2.3. Ahora bien, respecto de la presenta desproporcionalidad de las cautelas, el Despacho no encuentra argumento válido por parte del impulsor que valide su hipótesis de trabajo, pues es evidente que el ente investigador justificó la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las mismas.

En efecto, señaló el ente acusador lo siguiente:

“Es presupuesto esencial al iniciar el test de proporcionalidad, partir de los fines de la medida específicamente establecidos en la norma, esto es tener en cuenta que, de acuerdo con los

³⁹ Cfr. SENTÍS MELENDO, Santiago. La Prueba. Buenos Aires, E.J.E.A., 1978, pág. 285. Citando a GORPHE: “la verdad judicial no se deja alcanzar de una sola vez; es el resultado de un amplio examen de razones en pro y en contra”.

⁴⁰ Cfr. ANDERSON, Terence / SCHUM, David / TWINING, William. Análisis de la Prueba. Madrid, Marcial Pons, 2015. Para estos autores Estándar de Decisión “es el término genérico para el estándar que una autoridad o funcionario debe aplicar o se espera que aplique con respecto a una decisión determinada. Por ejemplo, el estándar que la fiscalía tiene que satisfacer a una decisión para procesar. Los estándares de prueba son una especie de estándares para la decisión”. Ob. Cit. Pág. 447.

⁴¹ Ley 1708 de 2014.- Art. 88 Ibidem.



bienes en cuestión, se evite que éstos puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o pueda sufrir deterioro, extravío o destrucción y, en todo caso, se salvaguarden los derechos de los terceros de buena fe exenta de culpa.

Establecido lo anterior, como quiera que en el presente caso lo que se pretende es resarcir de alguna manera el detrimento patrimonial generado al municipio de Valledupar, en cuantía de 3.099'792.187, pero también evitar que los bienes puedan ser transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción.

El principio de proporcionalidad es una técnica que nos permite definir cuándo un límite a Derecho establecido por el legislador, es o no, compatible con la Constitución; esta técnica de tres (3) pasos que se llama Test de Proporcionalidad⁴².

Luego, después de hacer un análisis de la figura en comento, el instructor enfatizó:

*“Las medidas cautelares de **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO y SECUESTRO**, son los instrumentos adecuados para garantizar la pretensión del Estado y evitar la disposición física y jurídica de los bienes.*

*Se tiene como probable, de acuerdo a los elementos probatorios allegados, el vínculo con la causal, teniendo en cuenta que la señora **MARIA IRENE LÓPEZ DE REYES**, fue la principal beneficiaria del detrimento patrimonial generado al municipio de Valledupar, durante la administración de Fredys Socarrás Reales, por la celebración del contrato de permuta pactado entre el alcalde de Valledupar y la antes mencionada, afirmándose, por parte del fiscal que adelantó el proceso penal que, en virtud de dicho contrato, el municipio entregó dos lotes ubicados en el sector Mercabastos de Valledupar, por un valor de **\$8.428'420.929, cuando su avalúo real para el año 2015 era de \$11.528'513.113, realizando un detrimento de 3'099'792.187**”⁴³. (Lo resaltado en el original).*

Obsérvese que la Delegada Fiscal funda su pretensión en el detrimento económico que presuntamente afectó a la ciudad de Valledupar por parte de la aquí afectada, tal como se citó en el acápite uno del presente interlocutorio, y es bajo esa premisa que basa la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas cautelares.

A su turno, la respetada defensa pretende exhibir el desconocimiento de la Delegada Fiscal que *“la Fiscalía Seccional de Valledupar que adelanta el proceso penal contra Fredys Socarrás y **MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES** presentó nuevamente una solicitud de audiencia de preclusión”*⁴⁴, situación que lamentablemente para los intereses de la defensa, no avizora esta judicatura en su escrito de Control de Legalidad prueba documental que así lo corrobore; aunque sin embargo, el Despacho desconoce la suerte de dicha solicitud.

Pero como quiera que la defensa hace una afirmación sin sustento probatorio en este escenario, se desestimaré tal premisa.

5.2.4. El Debido Proceso⁴⁵ entraña la idea de un proceso justo, el juzgar justo, es decir, equivale a todos los principios y garantías constitucionales a favor de la persona que se ve sometido a un procedimiento judicial o administrativo, es la forma como debe aplicarse el sistema jurídico. Por lo que aceptando que éste más que derecho es un principio, debe maximizarse en la mayor medida posible⁴⁶ ya que el significado de un

⁴² Folio 60 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

⁴³ Folio 63 del Cuaderno No. 3 de la FGN.

⁴⁴ Folio 18 del Cuaderno de Control de Legalidad.

⁴⁵ Constitución Política. - Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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

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

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

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

⁴⁶ **ALEXY, Robert.** Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pág. 80.



principio no puede determinarse en abstracto, sino solo en los casos específicos porque solo en los casos concretos se puede entender su alcance⁴⁷.

Al hilo de lo anterior, las normas previstas en la Carta Política y desarrolladas por los artículos 2º y 6º de la Ley 1708 de 2014, este Despacho considera en sede de Control de Legalidad, que el actuar del ente investigador al ordenar e imponer las medidas preventivas **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO Y SECUESTRO**, se ajustó a la Constitución y la Ley, motivada en la existencia de unos elementos mínimos de juicio⁴⁸, que llevó a la adopción de la determinación que le desagrada a la defensa, pero con irrestricto respeto de la dignidad humana.

En tal virtud, considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental, depende de las circunstancias específicas de su ejercicio y sólo en el hipotético evento en que ocurra violación del derecho a la propiedad, que conlleve para la señora **MARÍA IRENE LÓPEZ DE REYES** el desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad⁴⁹, procedería el levantamiento de alguna de las medidas cautelares impuestas por el ente investigador, situación que no ocurre en el caso en concreto.

5.2.5. Conforme lo anterior, puede afirmar la judicatura que la actuación de la Fiscal 21 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, no resulta incompatible con el respeto de las garantías de las afectadas, sino que aplica e interpreta el artículo 2º de la Carta Política, desdibujándose la tesis defensiva que pretende desestimar la legalidad de las medidas cautelares adoptadas el 03 de marzo de 2021.

En consecuencia, inevitablemente, a partir de argumentaciones citadas en precedencia y del abundante material probatorio recolectado por la Fiscalía en sede de fase inicial, se avizora que la Resolución de Medidas Cautelares controvertida por la defensa de la afectada, satisfacen constitucional y legalmente las exigencias de los principios de Necesidad, Razonabilidad y Proporcionalidad en sentido estricto.

Pero si se apreciara a las claras la existencia de una posible falta de satisfacción de tales principios por carencia de argumentación lógica o ausencia de pruebas que soportaran la pretensión extintiva del ente investigador, se tendría como consecuencia inmediata su ilegalidad⁵⁰.

De esta guisa, por estimar a las medidas cautelares adoptadas por la Fiscalía 21 adscrita Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, mediante resolución de 3 de marzo de 2021, se ajustan a los parámetros establecidos en los artículos 87 y 88 de la ley 1708 de 2014, modificados por los artículos 19 y 20 de la Ley 1849 de 2017 y que a su vez fueron debidamente motivada la imposición de la Suspensión del Poder Dispositivo, Embargo y Secuestro sobre los bienes inmuebles de la afectada, no advierte este Despacho que concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014.

⁴⁷ ZAGREBELSKY, Gustav. El Derecho Dúctil. Madrid, Editorial Trotta S.A., 2011, Pág. 111.

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-805 del 01 de octubre de 2002, M.P. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y M.P. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT. En esa decisión se dijo a propósito de la prueba mínima: "Una medida tan gravosa de los derechos constitucionales no puede proferirse con base en el capricho o el simple juicio de conveniencia del fiscal. Por el contrario, la Constitución exige que la medida se funde en motivos que justifiquen su necesidad en el caso concreto a partir de los hechos específicos de cada situación fáctica (...) deben obrar en el acervo probatorio dos indicios relativos a hechos objetivos que indiquen con una alta probabilidad, más allá de la simple sospecha o de la mera constatación de una plausible vinculación de la persona con los hechos investigados". (resalto fuera del texto original).

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T - 506 de 1992. "El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho social y solamente es viable pretender su amparo a través de la acción de tutela, cuando en el caso concreto conlleve un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad" (Sentencia T-240-02). Esta línea jurisprudencial se desarrolla también en las Sentencias T-284-94, T-554-94, T-310-95, T-440-95, T-447-96, T-5534-98, T-752-99, T-944-99, T-984-91 y T-1000-01.

⁵⁰ ALEXI, Robert. Ob. Cit. Pág. 92.



No es que se desestimen los planteamientos esbozados desde la perspectiva defensiva, pero resultan insuficientes a esta altura procesal para poder desestimar las motivaciones razonables, proporcionadas y adecuadas que llevaron a la Fiscalía 21 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, a adoptar las medidas cautelares de **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO Y SECUESTRO**, sobre los bienes inmuebles identificados con Folios de Matrícula inmobiliaria Nos. **190 – 18754, 190 – 46318 y 190 – 48100**.

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

Finalmente, es pertinente hacer la aclaración en el sentido que la presente causa extintiva, por error involuntario de la Secretaría del Despacho, se radicó con el No. 54001-31-20.001.2022-00018-00, cuando lo correcto era radicarlo bajo el No. **54001-31-20-001-2022-00011-01**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la legalidad de las Medidas Cautelares de **SUSPENSIÓN DEL PODER DISPOSITIVO, EMBARGO Y SECUESTRO** decretadas, mediante Resolución del 3 de marzo de 2021, por la Fiscalía 21 adscrita a la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre los bienes inmuebles identificados con los folios de Folios de Matrículas Nos. **190.18754; 190-46318 y 190-48100** ubicados en el municipio de Valledupar, Departamento del Cesar, de acuerdo a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Contra la presente decisión proceden los **RECURSOS ORDINARIOS DE REPOSICIÓN⁵¹ Y APELACIÓN⁵²** ante la Sala de Decisión Penal de Extinción del Derecho de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el inciso 3º del artículo 113 de la ley 1708 de 2014.

TERCERO: Ejecutoriada la presente decisión, anéxese copia de la providencia en el proceso con radicado No. 54001-31-20.001.2022-00018-00, en el cual se adelanta el trámite principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN CARLOS CAMPO FERNÁNDEZ
Juez

WDHR

⁵¹ Según criterio de la Sala de Decisión Penal de Extinción del Derecho de Dominio, procede el RECURSO DE REPOSICIÓN contra la decisión que resuelve el control de legalidad a las medidas cautelares, radicado 680013107002201600023-01 (E.D. 202) aprobado mediante Acta No. 066 de agosto 1 de 2017, con ponencia del Dr. PEDRO ORIOL AVELLA FRANCO y salvamento de voto de la Dra. MARÍA IDALÍ MOLINA GUERRERO.

⁵² Aparte final del inciso 3º del Artículo 113 de la Ley 1708 de 2014 "Las decisiones que tome el Juez en desarrollo del presente artículo, serán susceptibles del recurso de Apelación", concordante con el numeral 4º del artículo 65 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 17 de la Ley 1849 de 2017. "Las decisiones judiciales que denieguen cualquiera de los controles de legalidad establecidos en esta Ley, en el efecto devolutivo".