

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE
EXTINCIÓN DE DOMINIO DE BOGOTÁ D.C.**

Radicado:	CL 2023-148-3 (E.D. 200301938 F-13)
Afectado(s):	Rafael Enrique Villalba Hodwalker María Isabel Goenaga López María José Villalba Goenaga Sebastián Villalba Goenaga Inversiones Muelle Viejo y Cía S. en C.
Bien(es):	Inmueble M.I. 040-84153 Inmueble M.I. 040-284900 Inmueble M.I. 040-284887 Inmueble M.I. 040-260407 Inmueble M.I. 040-260264 Inmueble M.I. 040-294429 Inmueble M.I. 040-294846 Inmueble M.I. 041-46308 Inmueble M.I. 041-70493 Inmueble M.I. 041-205342 Inmueble M.I. 041-205343 Inmueble M.I. 045-26168 Inmueble M.I. 060-39043 Inmueble M.I. 060-39044 Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatria Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia
Trámite:	Control legalidad de medidas cautelares
Decisión:	Declara legalidad de las medidas cautelares. Niega levantamiento de las cautelas.

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

I. ASUNTO

Procede este Despacho a pronunciarse sobre el control de legalidad solicitado por la profesional del derecho que representa los intereses de los ciudadanos **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA** y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, contra las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo decretadas sobre los inmuebles



identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 041-46308, 041-70493, 041-205342, 041-205343, 045-26168, 060-39043 y 060-39044 y; de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro impuestas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 040-84153, 040-284900, 040-284887, 040-260407, 040-260264, 040-294429 y 040-294846 y, sobre la Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatria y la Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia.

II. SITUACIÓN FÁCTICA

Según la Resolución de Medidas Cautelares expedida el 21 de octubre de 2022 por la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), el marco fáctico objeto de investigación corresponde al siguiente:

«Se origina el presente trámite en la compulsa de copias con fines de extinción de dominio, del informe procedente de la Unidad de Información Análisis Financiera UIAF denominado “Barco 1” FGN 0065” allegado mediante oficio 7400 de fecha 14/04/2003 suscrito por el Viceministro de Hacienda ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 526 de 1992 informe relacionado con productos financieros de los títulos TES, que se ordenaron emitir a través de la resolución No. 949 del 28 de abril de 20033 emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de la cual se reconocen unas sentencias y conciliaciones judiciales a cargo del Fondo del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia FONCOLPUERTOS, como deuda pública de la Nación y se ordena su pago mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B para un valor total de \$36.948.500.000 en favor de veintitrés (23) abogados cuyo listado empieza por ANA MARIA GUERRERO identificada con C.C. 29.222.084 con un monto de \$889.900.000 y finaliza con DAVID OROZCO identificado con C.C. 8.744.444 con un monto de \$233.000.000, dichos pagos de sentencias y conciliaciones tramitadas en Juzgados Laborales de Barranquilla, las cuales presentaban irregularidades en el trámite y se hicieron en favor de varios abogados, quienes representaban a extrabajadores de la empresa Puerto de Colombia, en adelante FONCOLPUERTOS (hoy ya liquidada), los pagos por concepto de dichas conciliaciones y sentencias constituyeron uno de los casos más sonados de corrupción en la historia judicial de Colombia, ya que se cancelaron rubros que la empresa ya había pagado, tales como prestaciones legales inexistentes y convencionales, reajustes de pensiones sin que se tuviese el derecho a ello, rubros ya pagados a los trabajadores, etc; por dichos hechos, luego de conexas las distintas investigaciones que venían en curso, mediante sentencia



condenatoria anticipada proferida el 28 de noviembre de 2008, por el Juzgado 1 del Circuito de Descongestión “FONCOLPUERTOS”, fue condenado el otrora director SALVADOR ATUESTA BLANCO, a la pena principal de 93 meses y 26 días de prisión, después de haber aceptado los cargos con fines de sentencia anticipada por los delitos de peculado por apropiación, en concurso heterogéneo y simultáneo con prevaricato por acción en la modalidad de continuado, y se dejó sin efectos jurídicos los actos ilegales contenidos en las múltiples resoluciones de reconocimiento de derechos que causaron un cuantioso detrimento patrimonial al Estado.

(...)

En dicha investigación surgieron elementos indicativos, respecto a que los procesados se apropiaron de cuantiosos recursos del erario público, con los que adquirieron varios bienes, a su nombre, que luego vendieron y otros fueron transferidos a sus cónyuges e hijos, así mismo constituyeron sociedades o empresas donde fueron a parar sus inmuebles, por lo cual todos los bienes de los cuales obra inferencia racional de tener vínculos con causales de extinción bien sea por origen ilícito, mezcla o equivalencia⁴ con los recursos apropiados indebidamente y que se encuentran relacionados en el numeral quinto de la presente resolución, serán afectados con medidas cautelares dentro del presente trámite, en tanto otros que fueron adquiridos en épocas anteriores al marco fáctico delictual será afectados por equivalencia a parte del monto apropiado indebidamente por estos»¹.

III. ANTECEDENTES

3.1. El 21 de septiembre de 2023, fue remitido al correo electrónico del Centro de Servicios Judiciales para los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de esta ciudad², la solicitud de control de legalidad impetrada por la mandataria judicial de los ciudadanos **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA** y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**; la que correspondió por reparto a este Estrado Judicial el 12 de octubre del año 2023³.

¹ Folios 4 a 6. C.O. Medidas Cautelares No. 1 Rad. 1938.pdf

² 002CorreoRemisorio.pdf

³ 001CaratulaInformeActaReparto.pdf



3.2. El 03 de noviembre de 2023 se admitió la solicitud⁴ y se dio el trámite de conformidad con los artículos 111 y s.s. de C.E.D., corriendo el traslado respectivo entre el 16 y el 22 de noviembre de ese mismo año⁵.

3.3. De la resolución de medidas cautelares⁶.

3.3.1. El delegado de la FGN decretó medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro sobre bienes, entre ellos, los dineros depositados en las cuentas bancarias aquí afectados, por encontrarse incurso en las causales 1^a y 11^a del artículo 16 del C.E.D.

3.3.2. Al respecto, sostuvo que, en las sentencias condenatorias tanto del entonces director de FONCOLPUERTOS como de varios de los implicados, además de la Resolución No. 949 del 28 de abril de 1998 emitida por el Ministerio de Hacienda, se advierte que a sabiendas que varios exfuncionarios no tenían derecho, se produjeron diversos actos jurídicos irregulares a través de diversas modalidades, reconociendo acreencias y procediendo a cancelarlas ordenando el pago de tales actos.

3.3.3. En la investigación, surgieron elementos indicativos respecto a que los procesados se apropiaron de cuantioso recursos del erario público, con los que adquirieron varios bienes que vendieron o fueron transferidos a cónyuges e hijos, además de constituir sociedades a las que adjudicaron inmuebles; razón por la cual concluye que sobre todos los bienes obra inferencia racional de tener vínculos con causales de extinción, bien sea, por origen ilícito, mezcla o equivalencia con los recursos apropiados indebidamente.

3.3.4. Estima que los diversos investigados incurrieron en la conducta de peculado por apropiación bajo la calidad de determinadores, siendo

⁴ 003AutoAdmiteCLTrasladoArt113CED.pdf

⁵ 006Traslado.pdf

⁶ Folios 2 a 79. C.O. Medidas Cautelares No. 1 Rad. 1938.pdf



que los recursos con que fueron adquiridos muchos de los bienes tienen un origen espurio que no puede tener protección alguna por parte del Estado, por lo cual el ente investigador se encuentra facultado para afectar bienes cuyo origen sea ilícito o sean equivalentes a dichas sumas apropiadas indebidamente ante la imposibilidad de ubicar otros bienes; afirmando que se está ante la presencia de elementos de conocimiento indicativos de que los bienes pueden ser de ser producto de dicha actividad ilícita.

3.3.5. Recalca que los abogados investigados, como personas doctas en leyes, a sabiendas que sus clientes no tenían derecho a los emolumentos reconocidos, aún así procedieron a apropiarse dichos recursos del Estado y luego de recibir las elevadas sumas que dieron origen a un cuantioso desfaldo al erario público, tasado en dicha resolución en la suma de \$36.948.500.000; suma no despreciable que convertida a valor real hoy rondaría los \$181.275 millones, si se tiene en cuenta que para esa época año 1998, el salario mínimo mensual legal vigente, se encontraba en \$203,826. Esta situación justificó su llamado a juicio y posterior condenado por el ya referido delito en la calidad de determinadores.

3.3.6. Respecto del señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, trae a colación la respuesta oficial No.110120, de 24 de abril de 2019, suscrita por la Subdirectora de Defensa Judicial Pensional de la Unidad de Pensiones y parafiscales, da cuenta que este abogado en calidad de apoderado, suscribió acta de conciliación No.48 de fecha 03/04/1998 mediante la cual se acordó pago ordenado judicialmente por un total de mil trescientos treinta y dos millones cien mil pesos (\$1.332.100.000), monto que fue recibido por este ciudadano en su condición de abogado.

3.3.7. En esta misma línea, da cuenta del núcleo familiar del señor Villalba Hodwalker que se compone de su cónyuge y dos hijos nacidos en 1988 y 1993. Destaca que al ciudadano le han figurado un total de dieciocho (18) inmuebles de los cuales varios fueron vendidos a su



esposa y otros comprados en sociedad con otra persona, que a su vez se los vendió a los hijos del señor Villalba Hodwalker cuando aún eran menores de edad. Advierte que otros bienes fueron permutados, modalidad que fue observada en otro investigado; además, crearon junto a su cónyuge la sociedad afectada, la cual resultó ser dueña de varios de los bienes, habiendo vendido cinco (5) y de los cuales quedan catorce. De estos, siete son afectados con las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro por tener nexos causales con el numeral 1° del artículo 16 del CED y los restantes solo con la medida de suspensión del poder dispositivo habida cuenta que se trata de cuotas partes y se procura salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa que puedan verse perjudicados con la medida. Estas mismas consideraciones predicen para la afectación de los dos (2) productos financieros reseñados.

3.3.8. Señala que los motivos fundados se sustentan en lo ya expuesto, considerando adecuada la imposición de las cautelas por cuanto las mismas cumplen de forma propicia los fines perseguidos o que se pretenden obtener. Respecto de estos fines precisa que corresponden a poner en conocimiento de terceros el adelantamiento de acción de extinción contra bienes mediante una anotación en el registro oficial de cada uno, e igualmente sacarlos del comercio para evitar su enajenación; además de procurar la conservación de los bienes y la entrada económica y réditos producidos por los mismos, cuyo origen se encuentra cuestionado.

3.3.9. Señala que se hace necesaria la realización del decreto de medidas cautelares, como quiera que se está ante la presencia de toda una organización criminal con vocación de permanencia que ha causado un enorme detrimento patrimonial a las finanzas públicas, dineros que han utilizado a lo largo de todos estos años en la compra de bienes e inversiones, que luego ingresan al torrente financiero con apariencia de legalidad, bien sea en movimientos financieros o compra de bienes, inmuebles, vehículos, establecimientos de comercio y también



constituyendo empresas con dicho fin con el propósito de ocultar los dineros ilícitos obtenidos como consecuencia de los ilícitos enrostrados.

3.3.10. Lo anterior en clave de extraerlos del tráfico jurídico para que luego de culminado el proceso no se haga nugatoria la decisión final que sea adoptada en el trámite extintivo; sin que fuera posible encontrar un mecanismo menos gravoso.

3.3.11. Por último, estimó proporcionales las cautelas, dado que efectuado el adecuado balanceo entre los derechos que concurren y se confrontan, se advierte tensión en el caso concreto. Estima que, para resolver tal tensión, se debe tener en cuenta que el interés particular debe ceder ante el interés general, atendiendo a los parámetros normativos que son de rango constitucional y con fundamento en los actos de investigación, se advierten acciones que atentan contra el bien jurídico de la administración de justicia.

3.3.12. Por tanto, concluye que las medidas impuestas son proporcionales al grado de afectación causado, por cuanto debido al cuantioso detrimento patrimonial del Estado, se han desaprovechado recursos que bien podían haber sido en inversión social y crecimiento del país. En igual sentido, teniendo en cuenta que tales derechos patrimoniales han sido originados de manera ilícita con el directo designio criminal de camuflar la actividad ilícita, éstos no deben seguir siendo foco de administración alguna, por los titulares aparentes que figuran en los respectivos registros.

3.4. De la solicitud de control de legalidad⁷.

3.4.1. En el marco del Control de Legalidad, la apoderada del extremo afectado estableció sus pretensiones en las siguientes:

⁷ CONTROL DE LEGALIDAD_RAFael ENRIQUE VILLALBA HODWALKER.pdf



- Que se decrete la ilegalidad de las medidas cautelares que fueron decretadas sobre los inmuebles y los dos (2) productos financieros de los bancos Scotiabank Bancolombia, en atención a que no se advierte la existencia de elementos mínimos de juicio que permitan entender la relación de los bienes con las causales extintivas alegadas.
- En esta misma línea, solicita que se decrete la ilegalidad de las medidas de embargo y secuestro en tanto no se verifica un cumplimiento efectivo de los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.
- Finalmente, solicita que se examine el fenecimiento del término con el que contaba la Fiscalía para la presentación de la correspondiente demanda, en la medida que la misma fue presentada extemporánea, y al ser inadmitida, la subsanación también fue presentada a destiempo.

3.4.2. La apoderada judicial trae a colación las inconsistencias contenidas en el marco fáctico traído a colación por la FGN, teniendo en cuenta que el acta suscrita por el señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, no corresponde al No. 48 sino a los Nos. 47 y 72. Aunado a ello, expone que el señor **VILLALBA HODWALKER**, solicitó correcciones en torno a las conciliaciones enunciadas, incluso solicitando disminución del valor a pagar por no ajustarse a lo convenido.

3.4.3. Manifiesta que no existe ningún elemento indicativo que permita vincular los bienes del señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER** y su núcleo familiar con causales de extinción de origen ilícita o de equivalencia. Pregunta: “¿Cómo se dieron los hechos?, ¿de qué manera actuó el señor **VILLALBA HODWALKER** como apoderado de los extrabajadores de FONCOLPUERTOS?, ¿qué tipo de procedimientos se



surtieron?, ¿quiénes fueron los poderdantes del señor VILLALBA HODWALKER?, ¿ante qué juzgados laborales se tramitaron los procesos que dieron como resultado las sentencias y mandamientos de pago que fueron conciliados luego con el Fondo de Pasivos de la Empresa Puertos de Colombia - FONCOLPUERTOS?"; concluyendo que a estos interrogantes no existe respuesta efectiva por parte de la FGN.

3.4.4. **Pone de presente que el señor RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER,** no solo se dedicaba al ejercicio profesional de abogado, sino que también contaba con actividades de ganadería, ocupación que arrojaba réditos lícitos con los cuales se construyó un patrimonio no solo a su nombre, sino en el de su núcleo familiar.

3.4.5. Resaltó que en todo caso se debía tener presente que en la totalidad de ex trabajadores representados por el señor **VILLALBA HODWALKER,** concurría sentencia de primera instancia y los valores conciliados fueron inferiores al valor que constaba en la decisión judicial, por lo que no se avizora un actuar de naturaleza ilícita. En esta línea, informa que este ciudadano cuenta con tres (3) decisiones de preclusión de la acción penal que se adelantaba en su contra, que tuvieron como fundamento que su actuar se circunscribió a la buena fe y al secreto profesional.

3.4.6. Manifiesta que, consultadas las definiciones de los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, no existe una argumentación en la Resolución de Medidas Cautelares que sustente estos criterios de la manera exigida en la normatividad, escenario en el cual se debe deprecar la ilegalidad de las medidas de embargo y secuestro.

3.4.7. Finalmente, sustentó la extemporaneidad en la presentación de la demanda extintiva por cuanto la misma fue presentada el día 28 de abril de 2023, pese a que el término fenecía el 21 de abril de este mismo año. Aunado a ello, destaca que la demanda fue inadmitida pero la



subsanación de la misma fue presentada fuera de los cinco (5) días que fueron otorgados por el juzgado de conocimiento para que se procediera de conformidad.

3.4.8. Corolario de lo anterior, concluyó que se debe decretar la ilegalidad y el levantamiento de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo decretadas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 041-46308, 041-70493, 041-205342, 041-205343, 045-26168, 060-39043 y 060-39044 y; de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro impuestas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 040-84153, 040-284900, 040-284887, 040-260407, 040-260264, 040-294429 y 040-294846 y, sobre la Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatria y la Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia.

3.5. Del traslado común.

3.5.1. Ministerio de Justicia y del Derecho⁸. Una vez efectuado un recuento fáctico, procesal y de los argumentos contenidos en la solicitud de control, el apoderado del Ministerio solicitó denegar la solicitud de control de legalidad como quiera que no se configura ninguna de las causales planteadas para invocar la ilegalidad de las medidas cautelares impartidas al interior del presente proceso.

3.5.1.1. Considera que la Fiscalía 13 ED argumentó con suficiencia el marco fáctico y jurídico que da cuenta de imperiosa necesidad de imponer las medidas cautelares cuestionadas, contando con motivos fundados que hacen procedente el decreto de las mismas.

3.5.1.2. Aclara que ve necesaria la imposición de las medidas cautelares como las establecidas en el artículo 87 de la Ley 1708 de

⁸ 007CorreoIntervencionMinjusticia.pdf



2014, como quiera que no encuentra otra medida que reporte la misma finalidad, esto es, impedir que los titulares de derechos de dominio puedan disponer de los bienes y, además, como se manifiesta por parte del ente fiscal, que sigan lucrándose o beneficiándose de bienes cuyo origen se encuentra sumamente cuestionado y no puede ser amparado por la protección del Estado.

3.5.1.3. Precisa que es apenas lógico recalcar que los elementos probatorios deberán ser debatidos, controvertidos y discutidos en la etapa de juicio, puesto que la sede de control no es el escenario pertinente para hacerlo, ya que es en sede de control de legalidad que se realiza el estudio que, por virtud de la hipótesis contemplada en los numerales 1 y 2 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014, debe adelantar el funcionario judicial, consisten en la constatación de la existencia de elementos mínimos de juicio para la imposición de las cautelas en el grado de probabilidad, más no el fondo del asunto objeto de debate; concluyendo que en el plenario sí obran tales elementos mínimos.

3.5.1.4. Respecto a los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, destaca que los mismos son debidamente sustentados por parte de la FGN en la Resolución de Medidas Cautelares, además de ajustarse en términos generales a las finalidades perseguidas con el decreto de medidas cautelares.

3.5.1.5. Finalmente, considera que existen razones suficientes que dan cuenta de la existencia de un plazo razonable que justifican la mora judicial y que contravienen lo expuesto por la mandataria judicial.

3.5.1.6. Como consecuencia de lo anterior, solicita que se niegue el levantamiento de las medias y se declare la legalidad de las cautelas impuestas por la Fiscalía 13 E.D., respecto de los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 041-46308, 041-70493, 041-205342, 041-205343, 045-26168, 060-39043, 060-39044, 040-84153, 040-284900, 040-284887, 040-260407, 040-260264, 040-



294429 y 040-294846 y; sobre la Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatria y la Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia.

3.5.2. Dentro del traslado, la **FGN** y el representante del **Ministerio Público**, guardaron silencio.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Precisiones legales y jurisprudenciales.

4.1.1. De las medidas cautelares

En primer lugar, debe indicarse que el C.E.D. prevé varias clases de medidas cautelares y les asigna fines y momentos específicos, tal y como puede evidenciarse en las siguientes disposiciones:

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

*Artículo 88. **Clases de medidas cautelares.** Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.*

Adicionalmente, de considerarse razonable y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:

1. Embargo.
 2. Secuestro.
- (...)*»

De lo anterior se colige que entre las facultades con las que cuenta la FGN, se encuentra la capacidad de adoptar medidas cautelares, las



cuales en todo momento deben sujetarse a las clases y fines contenidos en las normas señaladas.

Estas facultades, corresponden en su esencia a instrumentos con los cuales se asegura el cumplimiento de la eventual decisión que se adopte, procurando garantizar su ejecución material.

4.1.2. Del control judicial sobre las medidas cautelares.

La Ley 1708 de 2014, expresamente dispone que contra las medidas cautelares decretadas por la FGN no proceden los recursos de reposición ni apelación. No obstante, de cara a ejercer un control adecuado y suficiente en torno a esa facultad, previó que el control sobre las medidas cautelares esté en cabeza de la Judicatura y no de la FGN, bajo las siguientes pautas:

*«Artículo 111. **Control de legalidad a las medidas cautelares.** Las medidas cautelares proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no serán susceptibles de los recursos de reposición ni apelación. Sin embargo, previa solicitud motivada del afectado, del Ministerio Público o del Ministerio de Justicia y del Derecho, estas decisiones podrán ser sometidas a un control de legalidad posterior ante los jueces de extinción de dominio competentes.*

Cuando sea necesario tomar una medida cautelar en la etapa de juzgamiento, el Fiscal General de la Nación o su delegado lo solicitará al juez competente, quien decidirá con arreglo a este Código.

*Artículo 112. **Finalidad y alcance del control de legalidad a las medidas cautelares.** El control de legalidad tendrá como finalidad revisar la legalidad formal y material de la medida cautelar, y el juez competente solo declarará la ilegalidad de la misma cuando 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.*
- 3. Cuando la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada.*



4. *Cuando la decisión de imponer la medida cautelar esté fundamentada en pruebas ilícitamente obtenidas.»*

4.2. Del caso concreto.

4.2.1. Estructura de la decisión.

Con arreglo al marco fáctico, las argumentaciones presentadas y los fundamentos que facultan a este Estrado Judicial para resolver la solicitud de control de legalidad, se evaluará si las cautelas de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, decretadas en la Resolución de Medidas Cautelares, de fecha 21 de octubre de 2022, expedida por la Fiscalía 13 Especializada, sobre los bienes de los ciudadanos **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA** y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, entre otros; deben mantenerse indemnes o en su defecto se debe proceder bien sea con su levantamiento o decreto de ilegalidad, a la luz de los hechos y argumentos formulados por la mandataria judicial de los afectados.

Conforme a lo anterior, el Despacho procederá a analizar el cumplimiento a las disposiciones del artículo 89 del C.E.D., en lo que respecta al plazo de seis (6) meses allí contenido, contado a partir de la expedición de la Resolución de Medidas Cautelares y las consecuencias jurídicas aplicables al caso concreto.

Efectuado el primer análisis, únicamente en el evento en que se estime que no procede el levantamiento de las medidas cautelares decretadas sobre los bienes de los solicitantes⁹, atendiendo a que el ejercicio de adecuación de la argumentación se ajusta a las causales de las que

⁹ Lo anterior dado que en caso que se estime que opera este fenómeno, por sustracción de materia, se relevaría a este Estrado Judicial de efectuar un análisis relativo a las causales de presunta ilegalidad elevadas por el mandatario judicial del afectado.



trata el artículo 112 del C.E.D., en sus numerales 1º y 2º; los cuales será tratados en su orden.

4.2.2. De la vigencia de las medidas cautelares decretadas de manera previa a la presentación de la demanda de extinción de dominio.

Para desatar la controversia planteada, es menester resaltar que, si bien, dentro de las causales que prevé el artículo 112 del C.E.D. no se encuentra contemplada la relacionada con el vencimiento del plazo previsto en el artículo 89 del mismo Código, también lo es que, de conformidad con los pronunciamientos de la sala mayoritaria de la Sala de Extinción de dominio del Tribunal Superior de Bogotá y algunos en sede de tutela de la Corte Suprema de Justicia, es viable estudiar el levantamiento de las medidas cautelares por vía de control de legalidad¹⁰.

Esta postura, como se mencionaba, ha sido profundizada por la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá tanto en sede de tutela¹¹ como por vía ordinaria¹², al razonar que las cuatro causales previstas en el artículo 112, no son las únicas situaciones por las cuales se puede acudir a la sede de control de legalidad, sino que, existe una quinta, relativa al vencimiento de términos, cuando se adoptan las medidas cautelares excepcionales bajo el amparo del citado artículo 89; supuesto que no deriva en una declaratoria de ilegalidad, sino que su consecuencia no es otra distinta a decidir si las medidas cautelares se mantienen o no.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, providencia del 11/03/2021, rad. 115077, M.P. Eyder Patiño Cabrera, reiterado en STP5403-2020, STP9725-2020, entre otras.

¹¹ H. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., providencia del 26/11/2019, rad. 1100122200002019-00216-00, M.P. William Salamanca Daza; providencia del 1/12/2020, rad. 110012220000-2020-00196-00, M.P. Pedro Oriol Avella Franco, entre otras.

¹² H. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala de Extinción de Dominio, providencia del 24/08/2021, rad. 10013120001-2019-00046-01, M.P. William Salamanca Daza.

H. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., providencia del 16 de agosto de 2023. Rad 11001312000320220012701, M.P. Freddy Miguel Joya Arguello.



Estos pronunciamientos facultan a este Estrado Judicial a evaluar si, una solicitud de control de legalidad formulada con base en el fenecimiento del plazo citado, puede conllevar a la consecuencia jurídica petitionada, esto es, el levantamiento de las cautelas decretadas con antelación a la presentación de la demanda extintiva.

De esta manera, es claro que el artículo 89 del C.E.D. faculta a la FGN para decretar medidas cautelares de forma previa a la presentación de la demanda de extinción. Empero, la vigencia de las mismas se encuentra sujeta a un término de seis (6) meses, término dentro del cual el delegado de la FGN deberá definir: (i) Si la acción debe archivarse o, (ii) Si resulta procedente presentar demanda de extinción de dominio ante el juez de conocimiento.

Aunado a lo anterior, la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Distrito judicial de Bogotá D.C., ha destacado que: *“el mero vencimiento del término de los 6 meses otorgados por el legislador para la adopción de la decisión de archivo o presentación de la demanda por parte de la Fiscalía General de la Nación, no genera per se el levantamiento de las medidas cautelares, pues es necesaria la valoración de las circunstancias que se presentan en cada caso en concreto para determinar si existe una justificación plausible a la tardanza en consonancia con los derroteros que por vía de jurisprudencia constitucional han sido decantados frente a la mora judicial”*.¹³

Con las precisiones anteriores, atendiendo al cuestionamiento formulado por parte de la apoderada del extremo afectado, revisado el plenario se advierte que la resolución cuestionada fue emitida el 21 de octubre de 2022¹⁴. Por su parte, la demanda extintiva se presentó ante los Juzgados Penales del Circuito Especializado de la ciudad de Bogotá

¹³ H. Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá D.C., providencia del 16 de agosto de 2023. Rad 11001312000320220012701, M.P. Freddy Miguel Joya Arguello. Pág. 12.

¹⁴ Folio 2. C.O. Medidas cautelares No. 1 Rad. 1938.pdf



D.C. mediante correo electrónico remitido el 04 de mayo de 2023¹⁵; mientras que, la solicitud de vencimiento elevada por la mandataria judicial se radicó el 21 de septiembre de 2023¹⁶.

Conforme a lo anterior, se advierte que, para el 21 de septiembre de 2023, fecha en la cual la mandataria judicial del extremo afectado presentó su solicitud de control de legalidad, la demanda de extinción de dominio ya había sido efectivamente presentada.

Bajo este entendido, el problema a dilucidar por esta instancia judicial se contrae a determinar si es viable levantar las medidas cautelares por el vencimiento del término establecido en el art. 89 del CED cuando la FGN cumplió con la carga procesal de presentar la demanda de extinción antes que el interesado reclamara la mora judicial.

Sobre este particular, este Despacho Judicial ha trazado un criterio jurídico para dirimir tal controversia, que encuentra su base en lo que la Sala Penal de la H. Corte Suprema de Justicia ha zanjado en torno al vencimiento de términos de las medidas de aseguramiento. Si bien se reconoce que gira en torno a la libertad personal y no sobre los bienes y/o el patrimonio, esta línea en todo caso está supeditada al cumplimiento de cargas procesales por parte del Estado, como en el sub lite.

Vale mencionar que si bien el art. 26 del CED establece que en las actuaciones relacionadas con medidas cautelares se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas en el Código General del Proceso, no es menos cierto que, la institución del vencimiento de términos es completamente ajena a la especialidad civil, la cual se ha preocupado más bien por desarrollar el instituto del *desistimiento tácito*, el cual, a juicio de este Despacho, es completamente incompatible con la acción de extinción de dominio. A lo sumo, del CGP se podría recurrir a los

¹⁵ 003CORREO REMISORIO.pdf.

¹⁶ 002CorreoRemisorio.pdf



artículos 590 o 597, sin embargo, ninguno de sus numerales tiene relación con el vencimiento de términos por mora judicial.

Bajo las anteriores premisas, se procede a adentrarse en la mencionada doctrina de la Sala Penal que, de vieja data, ha indicado lo siguiente:

«(...) el demandante por omisión propia dejó precluir la etapa correspondiente para el reclamo de la libertad, pues 33 días después de la presentación del escrito se percata del vencimiento de los términos, cuando ya no hay ausencia material del escrito de acusación, pues éste fue presentado el 10 de octubre habilitándose una nueva etapa del juzgamiento.

Y es que el principio de preclusión de los actos procesales, propio de un sistema de partes, evita que éste se convierta en una sucesión de peticiones infinitas, por fuera de los estándares normativos, además de que la solicitud de libertad debe ser presentada dentro de un término razonable, no cuando la misma ha dejado de causar efectos. Nótese, que en momento alguno el accionante explicó el motivo o circunstancia, por la cual dejó de presentar oportunamente la petición de libertad, pues de aceptarse que la misma puede solicitarse en cualquier momento, las partes interesadas podrían obtener una libertad de cara a una causal desvelada en otro estadio procesal y sobre la cual se han dejado de causar efectos, y es precisamente por este motivo que la preclusión de los actos es una de las columnas vertebrales del sistema de derecho penal colombiano.

Por ello, el reclamo del accionante no deja de ser una pretensión por fuera de la legalidad de las normas que enseñan el momento exacto para alegarla, menos cuando ya dejó de causar efectos, como en este caso, donde el accionante presentó la solicitud de libertad 33 días después de haberse exhibido el escrito de acusación.

Por otra parte, debe tomarse por convalidada la conducta de la defensa del accionante o de éste al guardar silencio durante el término previsto en la norma para alegar la libertad, por cuanto esta Sala ha sido insistente en advertir que “[u]no de los postulados que rige el fenómeno de las nulidades es el conocido con el nombre de Principio de convalidación o del consentimiento, en virtud del cual ante una hipotética irregularidad la parte supuestamente afectada se conforma, la acepta y no ejerce la oposición al acto o comportamiento conculcante. El silencio de la parte sobre el punto subsana la eventual alteración del procedimiento pues de él se desprende su ausencia de interés o su renuncia al mismo.



Aún a lo anterior en un caso similar al examinado, esta Corporación precisó: “[s]i bien es cierto, existen actos procesales que no se pueden convalidar o sanear por sí mismos, concurren otros -como el caso en estudio-, sin que ello amerite como lo entiende el profesional del derecho proyectar «términos indefinidos», todo lo contrario, si se aceptara su criterio, el caos judicial inundaría los diversos despachos, porque de verdad los «términos» sí serían indeterminados y confusos, como atrás se expuso”.¹⁷

Más recientemente, la Sala Penal insistió en lo siguiente:

« (...) la postura acogida por esta Corporación en sede de tutela y de hábeas corpus, pues, se ha precisado que la libertad por vencimiento de términos no es procedente cuando el Estado cumple con la carga procesal que estaba en mora de hacer.

Esta Corporación tiene dicho que “cuando con anterioridad a la decisión sobre la libertad provisional, el Estado cumple con la expectativa procesal reclamada, esto es, se celebra la audiencia o se lleva a cabo la actuación respectiva, fenece el eventual derecho surgido en torno de una posible liberación transitoria”.¹⁸

Así las cosas, la solución frente al problema jurídico que fue planteado debe ser despachada de forma desfavorable ya que, **bajo los principios de preclusividad y convalidación, no es viable levantar las medidas cautelares extraordinarias cuando la parte interesada impetró tardíamente la petición de vencimiento de términos.**

En todo caso, se debe aclarar que situaciones de similar naturaleza han sido evaluadas por el superior jerárquico de este Estrado Judicial (Entiéndase la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.), en donde se ha expuesto:

“De modo que, la situación fáctica que activa la causal que eventualmente da lugar al declive de las cautelas, en el sub judice había ya desaparecido para el momento en que se pidió el examen de las mismas, satisfaciéndose entonces, el propósito de la aludida norma 89 -en este caso con la aportación de la demanda-.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, providencia del 22/01/2015, rad. 45227, M.P. Eugenio Fernández Carlier.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, providencia del 27/07/2021, rad. 117563, M.P. Fabio Ospitia Garzón.



(...)

Así, al haber cesado el proceder supuestamente anómalo que fundamentó la pretensión invocada por el censor, no hay lugar a reconocer su consecuencia, esto es, el levantamiento de las restricciones a la propiedad.”¹⁹

Es decir, que el criterio previamente expuesto, en el cual no halla prosperidad la solicitud de levantamiento de las medidas cautelares en tanto al momento de la solicitud de control, la carga procesal en cabeza del ente instructor ha sido cumplida; encuentra consonancia con lo establecido por parte del H. Tribunal en la precitada decisión.

En conclusión, este Despacho **negará** la solicitud relativa al vencimiento del término previsto en el artículo 89 del C.E.D., toda vez que la petición de vencimiento fue presentada de forma posterior a que la FGN cumpliera con la carga procesal de presentar la demanda de extinción.

Ahora bien, en todo caso vale la pena aclarar que, relativo a la aparente mora judicial, para el caso en particular, la demanda fue presentada el 04 de mayo de 2023, catorce (14) días después del vencimiento del término, ya que las medidas datan del 21 de octubre de 2022 y vencían los seis meses, el 21 de abril de 2023, para que emitiera la demanda o el archivo de las diligencias. Con base en lo explicado por la fiscalía, en el término de traslado de este control, se evidencian sin dificultad las razones que llevaron a la FGN a prolongar dicho termino en cuestión de días, encuentra identidad con lo que ha precisado el H. tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que ha indicado que:

“Circunstancias similares, que el legislador no previó, concurren en esta especialidad, pues el número de bienes e implicados, el volumen del expediente, la complejidad de los problemas jurídicos, la conducta que en el trámite asumen los afectados, la cantidad y dificultad de las oposiciones que formulan, sin duda, influyen en el periodo de vigencia de los gravámenes decretados con antelación, por manera que, ante

¹⁹ Folios 9 y 10. H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Sala de Extinción de Dominio. Rad. 080013120001202100010-01. 05 de abril de 2022.



el vacío legislativo y la repercusión actual que el procedimiento implica para los derechos de los sujetos, deben ser también ponderadas por el funcionario que dirime la controversia extintiva.

En ese orden, corresponde a este realizar un estudio exhaustivo sobre los aspectos objetivos y subjetivos del caso sometido a consideración para determinar si el plazo transcurrido es razonable, en meses por supuesto, no en años, en aras de amparar la naturaleza ecuánime de los términos fijados para adelantar las actuaciones, por cuanto toda persona debe contar con la posibilidad de ser oída por un juez o tribunal competente, sin dilaciones injustificadas-arts29 de la CP.,8.1. de la CADH y 14 del PIDCP-.”²⁰

De allí que, una extensión de catorce (14) días, respecto del plazo con el que inicialmente se contaba, teniendo presente el número de bienes e implicados y el volumen de la actividad investigativa y probatoria, permiten inferir que concurren los elementos para considerar tal extensión dentro de la categoría jurídica del plazo razonable. Y que, en todo caso, corrobora la negativa de este despacho para levantar la medida cautelar impuesta a los bienes afectados, al constatarse, dado el caso, que no se presentó una mora judicial susceptible de fundar el levantamiento de las cautelas.

4.2.3. De los elementos mínimos de juicio para considerar que el bien afectado con la medida tengan vínculo probable con la causal de extinción de dominio determinada por la FGN.

Como se expuso en el acápite de *estructura de la decisión*, al ser despachado de manera desfavorable el cuestionamiento dirigido a sustentar el levantamiento de las medidas cautelares por fenecimiento del término contenido en el artículo 89° del CED, se procede con la evaluación de los argumentos de la mandataria judicial que se relacionan con el numeral 1° del artículo 112 del C.E.D. En aras de abordar integralmente tales razonamientos, se precisa que el estándar de prueba para imponer medidas cautelares es mínimo. Esto se traduce

²⁰ Sala de Extinción de Dominio. Tribunal Superior de Bogotá, Rad.660013120001201900010-02. 30 de marzo de 2022.



en que el nivel cognoscitivo que se predica para inferir que los bienes que se persiguen a través de la acción extintiva guardan relación con una o varias causales de extinción, es exiguo o muy elemental.

En palabras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., “(...) *el quehacer jurisdiccional en sede de legalidad se reduce a la constatación de que las afirmaciones realizadas por la agencia instructora -en la resolución de medidas cautelares- responden a una ponderación lógica sobre la seriedad y jerarquía de las diferentes hipótesis que podrían plantearse*”²¹.

Por esta razón, el numeral 1° del artículo 112 del C.E.D., de manera concisa estructura la causal para declarar la ilegalidad de las medidas decretadas cuando **probablemente, los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción**. Luego, el análisis a efectuar se rige por una inferencia de probabilidad del vínculo entre los bienes ya referenciados y las causales que la FGN sustenta en el caso concreto.

Lo anterior habida cuenta que “*el proceso de extinción de dominio transita por etapas progresivas de conocimiento, y la fase en la que se imponen las cautelas es durante la investigación, momento en que el legislador exige que los elementos de juicio arrojen un estándar de persuasión que se sitúa apenas en la probabilidad del vínculo con una causal de extinción de dominio*”²².

De ahí que la exigencia demostrativa entre el bien objeto de la medida cautelar y la causal o causales de extinción de dominio, se adscriba al vínculo probable, y no a la certeza, aspecto que, evaluada la Resolución

²¹ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Sala de Extinción de Dominio. Rad. 110013120002202100015-01. 05 de abril de 2022.

²² Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Sala de Extinción de Dominio. Rad. 05000312000202100033 00. 26 de abril de 2022.



de Medidas Cautelares se satisface en el caso concreto por las razones que se pasa a exponer.

La delegada de la FGN relaciona los inmuebles y productos financieros ya referidos con las causales 1º y 11º del artículo 16 del C.E.D., por lo que el análisis de los elementos mínimos juicio se debe entender en clave de estas causales que de manera específica disponen:

“1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.

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.”

Debe anotarse que la delegada de la FGN cobijó con las medidas cautelares ya indicadas los bienes referidos por cuanto:

(i) De conformidad con las sentencias condenatorias tanto del entonces director de FONCOLPUERTOS como de varios de los implicados, además de la Resolución No.949 del 28 de abril de 1998 emitida por el Ministerio de Hacienda, se advierte que a sabiendas que varios exfuncionarios no tenían derecho, se produjeron diversos actos jurídicos irregulares a través de diversas modalidades, reconociendo acreencias y procediendo a cancelarlas ordenando el pago de tales actos,

(ii) Que para llevar a cabo lo descrito, intervinieron diferentes profesionales del derecho, quienes al ser conocedores de las leyes, a sabiendas que sus clientes no tenían derecho a los emolumentos reconocidos, aun así procedieron a apropiarse dichos recursos del Estado y luego de recibir las elevadas sumas que dieron origen a un cuantioso desfaldo al erario público, tasado en dicha resolución en la suma de \$36.948.500.000; suma no despreciable que convertida a valor real hoy rondaría los \$181.275.000.000 millones.

(iii) Que el señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, de conformidad con la respuesta oficial No.110120 de fecha 24 de abril de



2019, suscrita por la Subdirectora de Defensa Judicial Pensional de la Unidad de Pensiones y parafiscales, suscribió acta de conciliación No. 48 de fecha 03/04/1998 mediante la cual se acordó pago ordenado judicialmente por un total de mil trescientos treinta y dos millones cien mil pesos (\$1.332.100.000), monto que fue recibido por este ciudadano en su condición de abogado,

(iv) Que existe una alta movilidad de bienes entre el señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER** y su núcleo familiar conformado por su cónyuge **MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ** y sus hijos **MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA**, **SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA**, quienes incluso figuran en los negocios jurídicos siendo aún menores de edad y,

(v) Una parte importante de los bienes figura a nombre de la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, encontrándose además que hubo bienes que se adquirirían en compañía de otras personas quienes a su vez transferían el dominio a los hijos menores de edad del ciudadano **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**.

Dentro del acervo probatorio que respalda los hallazgos de la FGN se encuentra la respuesta oficial No. 1110120 del 24 de abril de 2019²³ que contiene un apartado en el que se trata lo relativo al ciudadano **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, de quien se afirma que suscribió un acta de conciliación que posteriormente integró la Resolución No. 0949 del 28 de abril de 1998, que con posterioridad fue declarada sin efectos jurídicos en sus actos ilegales por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Descongestión FONCOLPUERTOS bajo radicado 2008-0002.

En este punto se debe aclarar que uno de los cuestionamientos de la mandataria judicial se centra en cuestionar la imprecisión contenida en la Resolución de Medidas Cautelares respecto al número de acta de conciliación que efectivamente suscribió el señor **VILLALBA HODWALKER**. Sobre este particular, al margen de la existencia o no de

²³ Folios 2 a 49. C.O. Anexo No. 16 Rad. 1938.pdf



una imprecisión, aspecto que para el presente estadio procesal no resulta relevante en tanto puede obedecer a errores humanos tipográficos, el hecho cierto es que la Resolución en la que se centra la investigación se corresponde a la No.0949 del 28 de abril de 1998²⁴, respecto de la cual pesó la controversia y la mácula de ilegalidad, por corresponder al ejercicio de actividades ilícitas para su obtención, al punto de haber sido objeto de pronunciamiento y dejada sin efectos por actos ilegales, en sede judicial.

Es decir, que en el fondo del asunto se encuentra la vinculación del ciudadano **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, con la referida Resolución, en la cual obra su nombre bajo una acreencia por valor de \$1.332.100.000²⁵, que al confrontarse con los argumentos de la apoderada, coincide en el valor a pagar, por lo que la aparente inconsistencia en el número del acta de conciliación, no es suficiente para sustentar la inexistencia de elementos mínimos de juicio, cuando en la Resolución cuestionada figura el nombre del señor Villalba Hodwalker y los valores coinciden con lo expuesto por la mandataria judicial.

Empero, no se pierde de vista, además, que en el mismo acervo probatorio aportado por la mandataria judicial, particularmente las actas de preclusión²⁶, se tiene que el señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, celebró dos actas de conciliación (Nos. 47 y 72) que integraron la Resolución No. 949 del 28 de abril de 1998. En igual sentido, que apoderó al señor Carlos Peña Melo, quien sí fue efectivamente acusado ante los jueces penales del circuito²⁷ y, al señor José Agustín Acuña Carmona de quien se afirma igualmente que tuvo parte en la defraudación al erario público²⁸.

²⁴ Folios 98 a 103. C.O. No. 1 Rad. 1938.pdf

²⁵ Folio 101. C.O. No. 1 Rad. 1938.pdf

²⁶ Folios 154 a 181. ANEXOS Y PRUEBAS-_compressed.pdf

²⁷ Folio 175. ANEXOS Y PRUEBAS-_compressed.pdf

²⁸ Folio 179. ANEXOS Y PRUEBAS-_compressed.pdf



En ese orden, es claro que se ha demostrado la existencia de una actividad ilícita, que involucró a dos representados por el señor **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, y que generó un provecho económico derivado de la misma; siendo relevante tener presente que no es una exigencia en el trámite extintivo la declaratoria de responsabilidad penal del señor Villalba Hodwalker sino el vínculo de su patrimonio con las causales extintivas deprecadas, aspecto que dentro del grado de convicción exigido en el presente estadio procesal, se advierte satisfecho.

Por tal razón, la inferencia propuesta por el delegado de la FGN, encuentra respaldo en los elementos consultados que obran en el expediente como se expuso con anterioridad.

Llegados a este momento, es claro que la totalidad de los bienes no tienen como titular al ciudadano **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER**, en tanto se núcleo familiar es igualmente vinculado a la titularidad de los bienes.

En ese orden, la FGN sustenta la razón por la que cobija los bienes de los ciudadanos **MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA** y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, al encontrarse directamente relacionados con el patrimonio del señor Villalba Hodwalker y, el tránsito existente de estos bienes entre los integrantes del núcleo familiar y la sociedad conformada por estos; incluso cuando los hijos del matrimonio aún eran menores de edad.

Es decir, que contrario a lo argumentado por el mandatario judicial, la delegada de la FGN sustenta la decisión de imponer las cautelas en un análisis relativo a diferentes elementos de prueba que fueron relacionados en la Resolución de Medidas Cautelares; los que permiten construir como hipótesis probable que los bienes de los ciudadanos



RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, tienen su origen en la actividad ilícita señalada o corresponden a bienes de origen lícito cuyo valor corresponde o es equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita.

Esta conclusión a la que llega la delegada de la FGN es compartida por este Estrado Judicial, ya que de las premisas previamente indicadas y los elementos de prueba que las respaldan, se puede deducir razonablemente la probabilidad de vínculo entre los bienes afectados y la causal extintiva determinada. A la mandataria judicial le correspondía romper este conectivo lógico entre lo postulado por la FGN y la causal extintiva deprecada, propósito en el cual no logró lo requerido.

En su argumentación, por el contrario, se enfocó en señalar que sus representados adquirieron su patrimonio con un actuar legítimo y legal, con recursos propios de su trabajo.

Pese a ello, ninguno de estos postulados y elementos de pruebas logra derribar la inferencia razonable de vínculo probable entre el bien afectado y la causal extintiva, ya que como se explicó en precedencia, en sede de control de legalidad basta con elementos mínimos de juicio que dentro de una ponderación lógica entre las diferentes hipótesis que pueden plantearse, permita arribar a las conclusiones propuestas por la delegada de la FGN en la Resolución que decreta las medidas reprochadas.

Consecuentemente, se estima que los elementos mínimos de juicio contenidos en la Resolución de Medidas Cautelares permiten **inferir como probable** que los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 041-46308, 041-70493, 041-205342, 041-205343,



045-26168, 060-39043, 060-39044, 040-84153, 040-284900, 040-284887, 040-260407, 040-260264, 040-294429 y 040-294846, tiene su origen en la actividad ilícita investigada y; sobre la Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatria y la Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia; que los mismos tiene valor equivalente al de bienes producto directo o indirecto de la actividad ilícita.

Ahora bien: (i) Si de manera efectiva los recursos con los que los ciudadanos **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA** y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.** adquirieron los bienes derivan de sus propias actividades y/o respaldo del sector financiero y, (ii) Si cumplieron con los deberes que derivan del régimen constitucional de la propiedad, estas son situaciones que tendrán que deben ser esclarecidas en la etapa de juicio, en la que se podrán controvertir y postular la hipótesis que ahora han sido elevadas en la solicitud de control de legalidad, arribando todos los medios de prueba que pretendan hacer valer, por ser un tema que solo se puede dirimir en ese estadio procesal en la medida en que se requiere su contradicción.

En tales condiciones, la fundamentación proporcionada por la parte afectada, dirigida a acreditar que la adquisición de los bienes objeto de las medidas es de origen lícito, la transparencia en los negocios jurídicos celebrados y, la integridad en el título traslativo de dominio; no tienen cabida, cuando hay una inferencia **en grado de probabilidad** y respaldada por evidencia alrededor del vínculo de los mismos con dos de las causales de extinción de dominio.

Al verificarse, entonces, que estas alegaciones anticipan una discusión propia de otro momento procesal, en el cual se debe garantizar la participación de los ciudadanos **RAFAEL ENRIQUE VILLALBA**



HODWALKER, MARÍA ISABEL GOENAGA LÓPEZ, MARÍA JOSÉ VILLALBA GOENAGA, SEBASTIÁN VILLALBA GOENAGA y la sociedad **INVERSIONES MUELLE VIEJO Y CIA S. EN C.**, se concluye que tales argumentos no son susceptibles de fundar la ilegalidad de las medidas cautelares decretadas.

Esta conclusión por sí misma, en los términos del primer inciso del artículo 88 de. C.E.D., es suficiente para determinar ajustada a la legalidad la medida cautelar relativa, por lo menos, a la suspensión del poder dispositivo, decretada por la delegada de la FGN, respecto de los bienes ya identificados.

4.2.4. De la razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas para el cumplimiento de sus fines.

Atendiendo a la estructura de análisis propuesta para el presente caso, se procede con la evaluación del numeral 2º del artículo 112 del C.E.D., en clave de examinar si se satisfacen los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas decretadas para el cumplimiento de los fines contenidos en el artículo 87 del C.E.D., propuestos y sustentados por la delegada de la FGN.

En ese sentido, la mandataria judicial sustenta su pretensión frente a este punto argumentando que las medidas no se estiman razonables, necesarias, ni proporcionales, al confrontar el contenido de estos criterios con lo expuesto por el delegado de la FGN.

Así, en cuanto a la medida de **suspensión del poder dispositivo**, este Despacho no encuentra reparos puesto que: (i) No afecta derechos fundamentales diferentes al de la propiedad del titular del bien, por lo que resulta proporcional, (ii) Es razonable al ser adecuada para sustraer el bien del comercio y advertir a terceros que el bien está vinculado a un proceso de extinción de dominio y, (iii) No hay otra medida menos lesiva



que permita cumplir con dichas finalidades, tal y como acertadamente lo anotó la propia delegada de la FGN.

En cuanto a las medidas *excepcionales* de embargo y secuestro, la delegada de la FGN señaló que el embargo era razonable y necesario para excluir los bienes del comercio y advertir a terceros frente a la situación jurídica de los bienes, no hallando una alternativa menos gravosa para el logro de los fines enunciados.

En torno al secuestro, expuso que era razonable y necesario por ser el único medio para conservar los bienes y evitar que se obtenga provecho económico sobre los mismos, argumentando que, evaluadas todas las alternativas, el secuestro era la más eficaz y menos gravosa para el fin perseguido.

En síntesis, el ente instructor instauró como finalidad para el **embargo**, excluirle del comercio para evitar su traspaso, mientras que, para el **secuestro**, fijó el fin de aprehensión de cara a la conservación para la garantía de materialización de una decisión judicial y, evitar la obtención de provecho económico.

4.2.4.1. De la razonabilidad de las medidas cautelares decretadas. En lo que respecta a la razonabilidad, la misma implica que se realice un análisis sobre la adecuación e idoneidad de las medidas cautelares impuestas, en contraste con el objetivo que se persigue, que corresponden a los descritos en el artículo 87 del C.E.D.

Así, el análisis previamente efectuado permite inferir la probabilidad de vínculo con las causales extintivas, como se anotó con anterioridad; circunstancias que respaldan los fines propuestos por el delegado de la FGN.

De esta manera, se estima que la razonabilidad frente a las medidas de embargo y secuestro se acredita en tanto son idóneas y adecuadas para



los fines que se persiguen, esto es: Excluir el bien del comercio y así precaver acciones encaminadas a modificar su titularidad, además de advertir a terceros y; garantizar su conservación.

Debe resaltarse que prevenir la obtención de provecho económico no se constituye como una de las finalidades de las que trata el artículo 87 del CED, razón por la cual no puede ser objeto de análisis.

Pese a ello, este Estrado Judicial advierte que el delegado de la FGN estima que solo mediante la medida de secuestro es viable una aprehensión del bien, a fin de garantizar la efectividad de una eventual decisión mediante su conservación.

Así, las medidas decretadas logran ajustarse a los fines propuestos, que, a su vez, encuentran sustento en las finalidades legítimas para las cautelas, contenidas en el artículo 87 del C.E.D.

4.2.4.2. De la necesidad de las medidas cautelares decretadas. El criterio de necesidad de las medidas cautelares, se establece evaluando si la intervención o limitación del derecho fundamental a la propiedad se materializa con la cautela o cautelas menos lesivas para el derecho afectado. Es decir, consiste en una evaluación de existencia de medidas cautelares alternativas que cumplan los fines perseguidos y sean más favorables para el derecho de propiedad.

En estas circunstancias, al evaluar las medidas de embargo y secuestro, se destaca que el criterio de necesidad se satisface, en tanto para los fines perseguidos, en concreto la conservación de los bienes, no se advierte una medida menos lesiva que logre garantizarlos.

En este punto, se debe precisar que el acervo probatorio permite entrever, en el grado de convicción exigido en el presente estadio procesal, una alta movilidad en los negocios desarrollados que ratifican



la necesidad de las cautelas, no existiendo un medio menos gravoso para la consecución de tales fines, siendo diversificada la titularidad de los mismos entre cuatro (4) ciudadanos diferentes y una sociedad; además del hecho que parte de los bienes, en concreto cinco de ellos, salieron de su titularidad y no fueron perseguidos por la FGN.

De allí que la finalidad establecida por la FGN, que se legitima en el artículo 87 del C.E.D., encuentre un respaldo material en los elementos de prueba que constan en el expediente, aspecto que a su vez avala la imposición de las cautelas de cara al criterio de necesidad.

4.2.4.3. De la proporcionalidad de las medidas cautelares decretadas. Descendiendo al criterio de proporcionalidad, el mismo se erige como un requisito en el cual se examina que mediante las cautelas decretadas no se esté afectando un derecho y/o garantías de entidad superior.

Este Despacho advierte que, conforme a la Resolución de Medidas Cautelares, en el caso concreto la FGN efectuó un balance de intereses entre el derecho constitucional de la propiedad que se afecta, y el fin constitucional que se pretende proteger, concluyendo que prevalece este último, expresado en el interés superior del Estado. Lo anterior de la mano de la afectación que supone la conducta al erario público.

En estas circunstancias, se indica que no existe carga argumentativa o demostrativa alguna que faculte a este Estrado judicial a ponderar en sentido estricto los derechos que colisionan, ya no solo establecido en el derecho a la propiedad sino en otros derechos, o la afectación al principio de igualdad de cara a una eventual afectación desproporcionada. Por tanto, al fijarse la proporcionalidad frente al derecho de propiedad únicamente, encuentra este Despacho que el criterio se ajusta a los fines establecidos en el artículo 87 del C.E.D., sin



que implique una afectación a un derecho o garantía de igual o superior jerarquía.

En conclusión, en el sub lite se denota cómo la afectación de intereses individuales resulta equilibrada frente a los deberes impuestos en los artículos 34 y 58 de la Constitución.

Como consecuencia de lo anterior, se encuentra acreditado el cumplimiento de las cargas argumentativas exigidas por el numeral 2° del artículo 112 del C.E.D. en torno a los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas para el cumplimiento de sus fines.

4.3 Otras determinaciones.

Atendiendo el memorial aportado por el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, doctor Óscar Mauricio Ceballos Martínez²⁹, en el que otorga poder especial, amplio y suficiente al abogado César Augusto Neiva Blanco identificado con cédula de ciudadanía No. 79.505.783 de Bogotá D.C. y tarjeta profesional No. 137.714 del C. S. de la J., para que en nombre y representación de ese Ministerio intervenga en el presente control de legalidad; se reconocerá al aludido profesional del derecho, para que intervenga en este asunto, en los términos y condiciones del mandato conferido, de conformidad con el artículo 75 del C.G.P.

En virtud de lo expuesto, el **Juzgado Tercero del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá D.C.**,

²⁹ Folio 3. 007CorreoIntervencionMinjusticia.pdf



RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LEGALES las **medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo** decretadas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 041-46308, 041-70493, 041-205342, 041-205343, 045-26168, 060-39043 y 060-39044 y; **de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro** impuestas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 040-84153, 040-284900, 040-284887, 040-260407, 040-260264, 040-294429 y 040-294846 y, sobre la Cuenta de ahorros colectiva No. 041811516 Scotiabank Colpatría y la Cuenta de ahorros individual No. 858724755 de Bancolombia, mediante la Resolución del 21 de octubre de 2022; por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: RECONOCER al abogado César Augusto Neiva Blanco como apoderado judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos señalados en el poder conferido.

TERCERO: Ejecutoriado este proveído, **INCORPORAR** las diligencias a la actuación 2023-083-1 que se adelanta ante el Juzgado 1º homólogo de esta ciudad.

CUARTO: NOTIFICAR por *estado* la presente determinación de conformidad con el artículo 54 del CED y **LIBRAR** los oficios a que haya lugar.

Contra la presente decisión, procede el recurso de reposición y apelación ante el Tribunal de Distrito Judicial de Bogotá – Sala de Extinción de Dominio.

CLARA INÉS AGUDELO MAHECHA
JUEZ

Firmado Por:
Clara Ines Agudelo Mahecha
Juez
Juzgado De Circuito
Penal 003 De Extinción De Dominio
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8822e6214ea7cc1a02b2261dd1dd414bd77fe79a03b6ef17b8e54fce12f37729**

Documento generado en 15/12/2023 09:07:51 AM

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