

**Constancia secretarial:** Señor Juez, le informo que el día 21 de febrero de 2022 se publicó por estados auto que admite a trámite el control de legalidad a las medidas cautelares propuesto por la apoderada de la afectada **Orfelina Beatriz Arévalo Orozco**. Igualmente, se corrió traslado del mismo a los sujetos procesales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014. Sírvasse proveer.

**Mauricio Henao Arias**  
**Citador**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE ANTIOQUIA**

Medellín, veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022)

<b>Radicado Fiscalía</b>	<b>2017-01980</b>
<b>Radicado Interno</b>	<b>05000312000120220000300</b>
<b>Auto</b>	<b>Interlocutorio No. 34</b>
<b>Proceso</b>	<b>Extinción de Dominio</b>
<b>Afectado</b>	<b>Orfelina Beatriz Arévalo Orozco</b>
<b>Asunto</b>	<b>Declara la legalidad formal y material de las medidas cautelares</b>

**1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Por petición elevada a través de la apoderada judicial que representa los intereses de la afectada **Orfelina Beatriz Arévalo Orozco**, procederá el despacho a resolver lo pertinente respecto a la solicitud de control de legalidad a las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, decretadas mediante Resolución del día 9 de septiembre de 2021, proferida por la Fiscalía 42 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio, respecto de los inmuebles que se describen a continuación:

<b>Clase</b>	Lote de terreno urbano
<b>Matrícula inmobiliaria</b>	180-13177
<b>Escritura pública</b>	Escritura 1059 de Agosto 31 de 1998, Notaria Primera de Quibdó
<b>Dirección</b>	Lote de terreno Barrio NI\O Jesús
<b>Ciudad – Departamento</b>	Quibdó - Chocó
<b>Propietario</b>	Cuota parte de Orfelina Beatriz Arevalo Orozco

<b>Clase</b>	Lote de terreno urbano
<b>Matrícula inmobiliaria</b>	001-687165
<b>Escritura pública</b>	Escritura 801 de Mayo 22 de 2008, Notaria Unica de Caldas
<b>Dirección</b>	Calle 38 96 - 2 Bloque 03 Apartamento 109
<b>Ciudad – Departamento</b>	Medellín - Antioquia

Propietario	Cuota parte de Orfelina Beatriz Arévalo Orozco
-------------	--

2. COMPETENCIA

Previo a adoptar la decisión que en derecho corresponda, se debe indicar que este Despacho es competente para resolver la solicitud de control de legalidad de medidas cautelares presentada por el apoderado de los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 39 de la Ley 1708 de 2014, que señala:

**“ARTÍCULO 39. COMPETENCIA DE LOS JUECES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.**  
*Los Jueces de Extinción de Dominio conocerán:*  
*[...]*  
*2. En primera instancia, de las solicitudes de control de legalidad dentro de los procesos de su competencia”.*

3. SITUACIÓN FÁCTICA

A partir de informe de iniciativa investigativa No. 9-104869 del 22 junio de 2017, se puso en conocimiento por fuentes formales y medios abiertos de esa fecha que el señor Efrén Palacios Serna en su calidad de Gobernador electo en diciembre de 2013 del departamento del Chocó, se encuentra vinculado a una investigación penal adelantada por la Fiscalía 10 Delegada ante la Corte Suprema de Justicia bajo el radicado 270016001100201402585, por un millonario fraude al sistema de salud, a través del cual se pagaron al parecer favores políticos.

Así, antes de que concluyera la vigencia fiscal del 2013, el señor Palacios Serna ordenó a través del señor Guillermo Verhelst Cruz, secretario de salud para la época, celebrar contratos de servicios en salud para el suministro de medicamentos a la población vulnerable, con el fin de apropiar los recursos de la salud asignados para esa vigencia.

Se identificó inicialmente la celebración de siete contratos con droguerías, negocios que conforme lo plantea la fiscalía, propiciaron la comisión de los ilícitos. Sin embargo, posteriormente se identificaron otros contratos con IPS con los mismos fines punitivos.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

El día 9 de septiembre de 2021 la Fiscalía 42 Especializada de la Unidad de Extinción de Dominio emitió Resolución de Medidas Cautelares bajo el Radicado No. 2017-01980, ordenando el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de, entre otros, los bienes inmuebles descritos en el primer acápite de la presente providencia.

Asimismo, el día 17 de enero de 2022 le correspondió por reparto a este despacho el conocimiento de la solicitud de control de legalidad presentada por la apoderada

de la afectada **Orfelina Beatriz Arévalo Orozco**, cuya admisión a trámite fue notificada por estados electrónicos del 21 de febrero de 2022, corriendo traslado de la solicitud a los sujetos procesales del 23 al 01 de marzo de 2022, conforme lo dispuesto por el artículo 113 del Código de Extinción de Dominio. Vencido el término, se observa que el Ministerio de Justicia y del Derecho describió el traslado mencionado.

## 5. DE LA SOLICITUD

Del escrito presentado se destacan los siguientes argumentos:

En primer lugar, la apoderada solicitante indica que la afectada **Orfelina Beatriz Arévalo Orozco** nunca ha sido indiciada, imputada, acusada o penalmente responsable por la comisión de algún tipo de delito, además que sus bienes nunca "han sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de alguna actividad ilícita", que no fueron adquiridos como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas o mediante enriquecimiento ilícito, "ni que su adquisición fue en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social, a lo que se le agrega que "la extinción del dominio procede únicamente cuando su titular es la misma persona que ha realizado las actividades ilícitas", además de que no existen elementos mínimos de juicio para determinar que los bienes afectados se encuentran dentro de alguna de las causales de extinción de dominio y que carece del ejercicio argumentativo propio de motivación, a su vez que dichas medidas se impusieron de manera indiscriminada sin realizar un análisis de los elementos materiales, sin que se estableciera vínculo de los bienes de su representada con actividades ilícitas o estuvieran destinadas a este, además de que los bienes embargados a la afectada no se encuentran encausados en los numerales 1,4,5 y 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014.

A su vez, manifiesta que no se arrimó prueba que indique que los socios o la junta directiva de la IPS ARGOSALUD LTDA hayan autorizado la suscripción del contrato No. 003-1 de fecha 02 de diciembre de 2013. Igualmente relaciona el artículo 14 y 22 de los estatutos de la IPS ARGOSALUD LTDA, el cual establece las funciones de la junta general de socios la cual debe autorizar la confirmación en cuantía superior a los 20 SMLMV, y del gerente el cual ejecutara los contratos cuyo valor no exceda los 20 SMLMV, por lo que el contrato aludido no fue autorizado por la Junta General de Socios de la IPS ARGOSALUD LTDA, por lo cual el gerente no podía celebrarlo sin autorización de la directiva de la IPS ARGOSALUD LTDA.

Así mismo afirma que los bienes afectados con las medidas en un porcentaje igual al 50%, corresponden a la señora Orfelina Beatriz Arévalo Orozco, no son producto directo o indirecto de una actividad ilícita, además que el bien afectado con folio de matrícula inmobiliaria No. 180-13177 de la oficina de instrumentos públicos de Quibdó, fue adquirido por la afectada mediante escritura pública No. 1059 del 31 de agosto de 1998, al igual que el bien inmueble con folio de matrícula inmobiliaria No.

001-687165, mediante escritura pública 8011 del 22 de mayo de 2008, otorgada por la Notaria Única de Caldas (Antioquia).

Por tanto, confirma que el primer bien fue adquirido 15 años antes que se celebrara el contrato No. 003-1 de fecha 02 de diciembre de 2013, de tal modo que estos bienes no pueden estar inmerso dentro de alguna de las causales de extinción de dominio y que una de sus titulares es la señora Orfelina Beatriz Arévalo Orozco, la cual tiene el derecho de propiedad de un 50% de los mismos y que es distinta a las del acusado Fausto Bernardo Pérez Chala en el proceso con Rad. 27001600117520160056, de modo que no tendría relación alguna con la causal 11 del artículo 16 de la ley 1708 de 2014, además que la medida de imposición de medida cautelar no ha sido motivada en razón de que no existen elementos mínimos de juicio que permitan ilustrar que los bienes inmuebles afectados tengan relación con alguna de las causales de extinción de dominio en mención.

Manifiesta que no es posible aplicar la causal de equivalencia contemplada en el numeral 11 del artículo 16 de la ley 1708 de 2014 y trae a colación la sentencia C-327 del 19 de agosto de 2020, de la Corte Constitucional, la cual refiere que; *“la extinción de dominio únicamente procede cuando el titular de los bienes inmuebles es la misma persona que ha realizado las actividades ilícitas de base que fundamentan la facultad persecutoria del estado”*. Hipótesis que no se configura respecto de la afectada ORFELINA BEATRIZ AREVALO OROZCO, además que la decisión contenida en la resolución de fecha 09 de septiembre de 2021, es inmotivada y no hay elementos de juicio para considerar que los bienes embargados tengan relación alguna con alguna de las causales de extinción de dominio.

Reitera que, no hay ningún elemento material probatorio, evidencia física o información legalmente obtenida de la que se pueda inferir que los socios de la IPS ARGOSALUD LIMITADA, tuvieron que ver con alguna de las actividades ilícitas que se les atribuye, que al único que se le atribuyen ese tipo de conductas reprochables es al gerente de la IPS ARGOSALUD LTDA. Por lo tanto, no existe evidencia que las acciones cometidas por el señor FAUSTO BERNARDO PEREZ, fueran ejecutadas con conocimiento y la voluntad de los afectados.

Afirma que la fiscalía se encuentra equivocada al imponerles tan *“lesivas medidas cautelares”* ya que el artículo 88 impone la carga de decretar las medidas sobre los bienes en donde existan elementos de juicio suficientes que permitan considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio no se encuentran referidos en ninguna de las causales de extinción de dominio, por lo que dichas medidas decretadas sobre las cuotas partes de los bienes inmuebles, son desproporcionadas inadecuadas y excesivas.

Considera la defensa que después de analizar la resolución de las medidas cautelares, carece de elementos de juicio suficientes que permitan considerar el probable vínculo de estos con alguna causal de extinción de dominio, tal como lo exige el artículo 88 de la ley 1708 de 2014, que dicha decisión carece de ejercicio

argumentativo, propio de la motivación que debe tener unas medidas cautelares, que no existe ningún informe de policía judicial, oficio o documento que permitan considerar la medida como indispensable y necesaria para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 87 de la ley 1708 de 2014, quedando demostrado que los bienes de la afectada no fueron destinados para la comisión de delitos, por lo tanto, no habría lugar a un nexo o relación inequívoca con una actividad ilícita.

De igual manera, considera que la medida cautelar que tiene procedencia en el trámite de extinción de dominio es la suspensión del poder dispositivo y solo se puede imponer de manera excepcional la medida de embargo y secuestro, cuando se da la razonabilidad y la necesidad de la misma.

Por último, refiere que las medidas que fueron decretadas sobre los bienes de la IPS ARGOSALUD LTDA, carecen de motivación alguna, además de que no resultan ser ni proporcionales, ni necesarias, ni urgentes.

Finalmente, solicita que se declare la ilegalidad de las medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de la cuota parte de los bienes de propiedad de la señora ORFELINA BEATRIZ AREVALO OROZCO, y se ordene la cancelación de las medidas de embargo y secuestro decretadas por la Fiscalía, respecto de los bienes inmuebles afectados.

## **6. PRONUNCIAMIENTO DE LA FISCALÍA**

Vencido el término de traslado consagrado en el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014 se encuentra que la Fiscalía no emitió pronunciamiento alguno respecto a la solicitud de control de legalidad impetrada por la apoderada de la afectada.

## **7. PRONUNCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

Durante el término de traslado consagrado en el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014 el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de correo electrónico del 28 de febrero de 2022, solicitó se rechace el control de legalidad objeto de estudio, por cuanto no se cumplen los requisitos del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014. Los argumentos que esboza, a grandes rasgos, son los siguientes:

Manifiesta la delegada del Ministerio de Justicia que no comparte los argumentos esgrimidos por la defensa de la afectada, puesto que, a pesar de que no se haya vinculado a una investigación penal por pertenecer a la organización criminal dedicada a actos de corrupción, entre otros, no constituye impedimento alguno para que se pueda proceder respecto de sus bienes o de personas diferentes a las que fueron vinculadas formalmente al proceso penal, puesto que la acción extintiva es distinta y autónoma de la acción penal y de toda declaratoria de responsabilidad - art.18 del CED.

Indica, que la Fiscalía profirió la resolución mediante la cual ordenó decretar las medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo sobre los bienes inmuebles identificados con folios de matrículas inmobiliarias Nos. 180-13177 y 001-687165, fue porque indudablemente encontró elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados tienen un vínculo con algunas de las causales extintivas.

Por otra parte, refiere que a pesar que la afectada quiera manifestar que la obtención de los bienes en mención, no fueron adquiridos en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, precisa que a pesar de que se presume la buena fe como postulado constitucional y derecho del tercero de buena fe exenta de culpa, dicho principio debe ser cualificado, en el sentido que el propietario de un bien debe demostrar ante el juez de conocimiento que no atentó contra los deberes que le impone la función ecológica y social sobre la propiedad, lo cual considera que es relevante para proteger los fines perseguidos mediante la acción extintiva, evitando a través de las medidas cautelares adoptadas, pueda ser el bien ocultado, gravado, distraído, transferido, aún más cuando se encuentra en discusión su valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita cuando no sea posible su localización, identificación o afectación material de éstos.

Da a entender, que de la lectura a las medidas cautelares se pudo evidenciar que de los presupuestos fácticos y postulados jurídicos que sustentaron las cautelas sobre los bienes aquí cuestionados, permitieron al ente acusador con suficiencia y probabilidad de verdad que los bienes de la señora Orfelina Beatriz Arévalo Orozco socia de la IPS ARGOSALUD LIMITADA- *hoy afectada y accionante*, en donde señala la fiscalía concretamente que respecto de la misma existe nexo o relación inequívoca con una actividad ilícita (peculado por apropiación agravado, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos, entre otros) fenomenologías que hacían palmaria la aplicación de una causal extintiva de dominio, así como también las causales de equivalencia, origen y destinación descritas en el numeral 11, 1, 4 y 5 del artículo 16 del CED, situación que le imponía el deber legal a la fiscalía decretar las medidas cautelares necesarias y urgentes para cada bien, como asegura el ente acusador quedó plasmado en la Resolución de fecha 09 de septiembre de 2021.

Informa que a pesar de que la afectada a través de su apoderada manifestó que no se arrió prueba alguna que la relacione directamente con la comisión de delitos, lo que si es cierto es, que señor Gerente de la IPS de la que ella es socia si lo hizo, como quedó demostrado en la investigación realizada por los funcionarios de la fiscalía, allí se puede apreciar que el señor EFREN PALACIOS SERNA organizó un grupo de funcionarios al interior de dicha Entidad que le permitieron asegurar las partidas presupuestales, eligió contratistas, ordenó la celebración de dichos contratos, decretó las reservas presupuestales, garantizó la viabilidad del pago a través del médico auditor que designó él mismo, así como presuntamente dispuso el desembolso de recursos para el pago de dichos contratos.

Considera que existen elementos mínimos de juicio para considerar que probablemente los bienes afectados con las medidas cautelares tienen vínculo con las causales invocadas, razón por la cual alude que no resulta viable jurídicamente declarar en lo que concierne a este punto la ilegalidad de las medidas cautelares impuestas respecto de los inmuebles en cuestión, toda vez que se reúnen los requisitos de legalidad formal y material exigidos por el legislador.

Aunado a lo anterior considera que las medidas cautelares son idóneas para garantizar el cumplimiento de dos fines a saber, evitar que los mencionados bienes sean negociados, gravados o transferidos y garantizar que se pueda hacer efectiva, en la eventualidad que se acrediten con certeza los presupuestos fácticos y jurídicos de una sentencia declarativa de la extinción del derecho de dominio.

En cuanto al argumento expuesto por la apoderada de que las medidas cautelares no se muestran como necesarias, razonables y proporcionales para el cumplimiento de sus fines, considera la delegada del Ministerio de Justicia que nada sustentó la defensa respecto del juicio de adecuación, que era necesario traer a colación el artículo 88 del CED, el cual señala las clases de medidas cautelares precisando que para la suspensión del poder dispositivo opera cuando existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con una causal de extinción del derecho de dominio, mientras que para que procedan además, las de embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica es preciso considerar su razonabilidad y necesidad.

Por lo tanto, la delegada no comparte bajo ninguna óptica los argumentos expuestos en el control de legalidad, en lo referente a la inexistencia de elementos de juicio y que la medida no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para considerar que probablemente los bienes afectados con las medidas tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio, contrario a lo aducido por la afectada, la Fiscalía General de la Nación allegó a la actuación medios probatorios que permiten colegir en esta etapa procesal que los activos cuestionados presuntamente se encuentran inmersos en los numerales 1,4, 5 y 11 art. 16 de la Ley 1708 de 2014.

Por cuanto, indica que las causales 1 y 2 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 deben ser interpretadas en conjunto con las demás disposiciones del Código de Extinción de Dominio, razón por la cual, resulta osado alegar que no obran pruebas que permitan acreditar la configuración de las causales extintivas que le da sustento a este trámite, obsérvese que la Fiscalía 42 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, fundamentó la resolución de medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo en probanzas que deberán ser controvertidas en la etapa de juicio.

Por último, afirma que el control de legalidad sobre las medidas cautelares no es el escenario procesal adecuado para determinar la concurrencia o no de una de las causales de extinción de dominio, puesto que esto será definido dentro del trámite

extintivo, y no dentro de la presente actuación como lo fundamenta el apoderado de la afectada en su escrito.

Finalmente, la delegada solicita a su vez se sirva declarar la legalidad de las medidas cautelares impuestas por la Fiscalía 42 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados, medidas que fueron debidamente impuestas mediante resolución de fecha 09 de septiembre de 2021 y posteriormente adiciona el día 13 de septiembre de 2021.

## 8. CONSIDERACIONES

Conforme lo expuesto, el despacho analizará si la Resolución de Medidas Cautelares expedida por la Fiscalía 42 Especializada de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio el 9 de septiembre de 2021, cumple con los presupuestos para acceder al decreto de legalidad:

Sea lo primero recordar que la acción de extinción de dominio está íntimamente ligada con el derecho a la propiedad, por ser la consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social. Es una acción constitucional pública que conduce a declaración a través de sentencia judicial de la titularidad de bienes a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado y sin que la misma tenga el carácter de una pena.

Dicha acción encuentra su fundamento en el inciso 2º del artículo 34 de la Constitución Nacional, que señala: “[...] por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”. En desarrollo de esta disposición constitucional, se expidió la Ley 333 de 1996<sup>1</sup>, por la cual se establecieron las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita. Es así como en sentencia C-374 de 1997, la Corte Constitucional delimitó el concepto de extinción del derecho de dominio así:

*“[...] una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto a contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alejaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna”.*

Asimismo, la alta Corporación en fallo C-516 del 12 de agosto de 2015, Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos, ratificó lo dicho en la sentencia de exequibilidad de

---

<sup>1</sup> Norma derogada por la Ley 793 del año 2002 y declarada su exequibilidad por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-740 de agosto 28 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño.



la Ley 793 de 2002, respecto a la naturaleza jurídica de la acción, en cuanto constitucional, pública, jurisdiccional, autónoma y directa, al manifestar:

*"[...] a. La extinción de dominio es una acción constitucional consagrada para permitir, no obstante, la prohibición de la confiscación, declarar la pérdida de la propiedad de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. b. Se trata de una acción **pública** que se ejerce por y a favor del Estado, como un mecanismo para disuadir la adquisición de bienes de origen ilícito, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia organizada. c. La extinción de dominio constituye una acción **judicial** mediante la cual se declara la titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la Ley 1708 de 2014, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna. d. Constituye una acción **autónoma y directa** que se origina en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social, que se ejerce independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal. e. La extinción de dominio es esencialmente una acción **patrimonial** que implica la pérdida de la titularidad de bienes, en los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución y las causales precisadas en la ley. f. Por las particularidades que la distinguen la acción de extinción de dominio se sujeta a un procedimiento especial, que rige por principios y reglas sustanciales y procesales propias.*

*Ahora bien, el legislador puede fijar las condiciones en las cuales opera la extinción de dominio en el marco de lo regulado en el artículo 34 de la Constitución, es decir, concretar las causales concebidas por el Constituyente, ya sea atándolas a la comisión de delitos, o también desarrollar nuevas causales que no se ajusten necesariamente a un tipo penal [...]"*

Por otra parte, el actual Código de Extinción de Dominio, Ley 1708 de 2014, modificada por la Ley 1849 de 2014, conserva los rasgos característicos que la primigenia Ley 793 de 2002, aunque introduce una variación sustancial al procedimiento e incluye una serie de principios generales para construir un auténtico sistema de normas. Así, la naturaleza de la acción no varía en cuanto a su contenido constitucional, público, jurisdiccional, directo y patrimonial, toda vez que procede contra cualquier bien, independientemente de quién lo tenga en su poder o lo haya adquirido, pero sí fija los fines concretos para la procedencia del decreto de medidas cautelares.

Prescribe la Constitución Política que *"Colombia es un Estado Social y democrático de derecho y dentro de los fines esenciales está garantizar la efectividad de los principios, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que consagra"*, por ende, la adopción de medidas cautelares expedidas por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones es el instrumento idóneo para el logro de la eficacia material de la ley.

Respecto a las facultades de la Fiscalía para la adopción de medidas cautelares sobre bienes objeto de extinción de dominio, señaló la Corte Constitucional en sentencia C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, que:

*“[...] en cuanto a las restantes facultades, la Corte observa que la Fiscalía General de la Nación cumple funciones de instrucción en un proceso especial concebido por el legislador para ejercer una acción constitucional pública, no asimilable ni a la acción penal ni a la acción civil. En ese marco, las facultades atribuidas a la Fiscalía para que practique medidas cautelares sobre los bienes objeto de extinción de dominio o para que solicite tales medidas al juez de conocimiento, son compatibles con la naturaleza pública de la acción y con los intereses superiores que en él se hallan en juego. [...] son compatibles con la facultad de ordenar medidas cautelares y con la índole de éstas en cuanto mecanismos orientados a asegurar la posterior realización de los fines del proceso de extinción de dominio. Si la Fiscalía General, con base en la investigación realizada, consigue pruebas que le permiten inferir razonablemente que determinados bienes pueden ser objeto de extinción de dominio, debe abrir investigación y puede practicar medidas cautelares sobre tales bienes o solicitarle al juez que las ordene, pues de esta manera se evita que se oculten o sometan a transacciones orientadas a eludir la acción de la justicia.  
[...]*

*Ahora bien. Es cierto que al afectado se lo priva de la administración de sus bienes y que esta decisión se toma antes del fallo que declara la procedencia o improcedencia de la acción. No obstante, esa privación, que constituye un límite al ejercicio de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, es legítima, dado que no obedece al capricho de un funcionario estatal sino a la concurrencia de elementos probatorios de los que infiere, de manera razonable, que unos bienes tienen una procedencia ilícita [...].”*

Al respecto, la Corte ha sido reiterativa en señalar que las medidas cautelares “buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, en desarrollo del principio de eficacia de la administración de justicia, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, imponiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido”.

En cuanto al régimen legal, los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014 prevén lo siguiente respecto de las medidas cautelares:

**“Artículo 87. Fines de las medidas cautelares. (Modificado por el artículo 19 de la Ley 1849 de 2017).** 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 competente para ejercer el control de legalidad sobre las medidas cautelares que se decreten por parte del Fiscal”.*

**“Artículo 88. Clases de medidas cautelares. (Modificado por el artículo 20 de la Ley 1849 de 2017).** 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 considerar razonables y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:*

- 1. Embargo.*
- 2. Secuestro.*
- 3. Toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica [...].”*

Con lo anterior, se tiene que las medidas cautelares decretadas en el trámite de extinción de dominio son de carácter **preventivo**, no sancionatorio, pues protegen el derecho de propiedad, garantizan el principio de publicidad y limitan, entre otras, su disposición y tránsito en el comercio de manera provisional hasta tanto se adopte decisión de fondo. En este sentido, su decreto resultará procedente si dichas medidas se circunscriben a los fines previstos en el artículo 87 de la Ley 1708 de 2014, ya citado.

Ahora bien, el Control de legalidad a las medidas cautelares comprende cuatro características según la exposición de motivos del Código de Extinción de Dominio:

*“[...] a) Es posterior, puesto que el control de legalidad solo puede solicitarse después de que la decisión de la Fiscalía General de la Nación ha sido emitida y ejecutada; b) Es rogado, porque solo puede solicitar el control la persona que es titular del derecho fundamental restringido, limitado o afectado, o quien demuestre un interés legítimo; c) Es reglado, porque la ley prevé los requisitos para solicitar el control de legalidad, así como las causales y presupuestos para que prospere; y d) finalmente es escrito, porque tanto la solicitud como la decisión del juez se tramitan de esa forma”.*

Dicho Control de legalidad está consagrado en los artículos 111 al 113 de la Ley 1708 de 2014, que rezan:

**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...”* (negrilla y subrayas por fuera del texto).

**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.

**Artículo 113. Procedimiento para el control de legalidad a las medidas cautelares.** *El afectado que solicite el control de legalidad debe señalar claramente los hechos en que se funda y demostrar que concurre objetivamente alguna de las circunstancias relacionadas en el artículo anterior. La presentación de la solicitud y su trámite no suspenden el cumplimiento de la providencia ni el curso de la actuación procesal [...]*”.

## 9. DEL CASO CONCRETO

En escrito allegado por la apoderada de la afectada **Orfelina Beatriz Arévalo Orozco**, se solicitó control de legalidad a las medidas cautelares proferidas por la Fiscalía 42 E.D mediante Resolución del 21 de octubre de 2019, sobre los bienes descritos en el acápite 1 de la presente providencia, invocando las causales 1, 2 y 3 del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio. Del escrito presentado se destacan los siguientes argumentos:

Manifiesta la profesional en derecho, en primer lugar, que las causales de extinción de dominio invocadas por la fiscalía en la resolución de medidas cautelares son las establecidas en los numerales 1, 4, 5 y 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014. Posteriormente, desarrolla las circunstancias en que funda su solicitud así:

### **1. Ausencia de elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan un vínculo con alguna causal de extinción de dominio.**

Se tiene que en fase inicial la Fiscalía 42 de E.D. emitió Resolución de Medidas Cautelares el día 09 de septiembre de 2021, con relación a los bienes pertenecientes a la señora Orfelina Beatriz Arévalo Orozco, entre otros, como consecuencia de la investigación de un millonario fraude al sistema de salud en el departamento del Chocó, por parte del exgobernador EFRÉN PALACIOS SERNA, el cual tramitó y celebró contratos de servicios de salud a través de droguerías e instituciones prestadoras del servicio de salud (IPS), las cuales se prestaron previa concertación para el desfalco a la salud.

Así entonces, el exgobernador del Chocó fue acusado por los delitos de peculado por apropiación agravado, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin el cumplimiento de requisitos legales y falsedad ideológica en documento público.

Se logró establecer que para el cumplimiento de sus fines, el señor EFRÉN GONZÁLEZ PALACIOS SERNA concertó con algunos miembros de su grupo de

trabajo el aseguramiento de las partidas presupuestales; pactó con algunas entidades y personas privadas; y además organizó un plan criminal que le permitiera desarrollar todo un entramado encaminado a la apropiación de los recursos destinados a la salud pública del Departamento, eligiendo los contratistas, ordenando la celebración de los contratos, decretando las reservas presupuestales, garantizando la viabilidad del pago a través de un médico auditor designado por el mismo, disponiendo el desembolso del pago de los contratos sin tener en cuenta si la información consignada en los certificados de auditoría médica correspondía o no a la realidad y sin evidenciar que algunos de dichos contratos tenían fecha anterior a su posesión.

La investigación se fundamentó en el trámite adelantado por la Fiscalía 10 delegada ante la Corte Suprema de Justicia, identificado el radicado 2014-02585 y adicionalmente la investigación con radicado 2015-00360, de las cuales se puede presumir que las droguerías e Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) hicieron parte del plan criminal a través de sus dueños y/o representantes legales.

Ahora bien, en cuanto a los elementos mínimos de juicio se tiene que la delegada de la Fiscalía en la Resolución de Medidas Cautelares mencionó las siguientes pruebas relacionadas con la IPS afectada.

- **1) Informe de iniciativa investigativa No. 9-104869 del 22 de junio de 2017, suscrito por el policía judicial José Efrain Torres Salazar, con los anexos de dicho informe se crean los cuadernos anexos NO. 01 y 02 de la OT. 2253, entre otros se encuentra el escrito de acusación en contra de EFRÉN PALACIOS SERNA.<sup>2</sup>**
- **2) Informe de policía Judicial No. 12-123992 del 7 de diciembre de 2017, suscrito por el policía judicial José Efrain Torres Salazar y a través del cual se allega certificado de existencia y representación de establecimientos de comercio utilizados para actividades ilícitas<sup>3</sup>.**
- **3) Informe de policía Judicial No. 12-216185 del 02 de noviembre de 2018, suscrito por el policía judicial José Efrain Torres Salazar y a través del cual se allega consultas de bienes en titularidad de los investigados e inspecciones judiciales de las investigaciones penales y con los anexos se crea el cuaderno anexo NO. 03<sup>4</sup>**
- **4) informe de policía judicial No. 12-377890 del 16 de septiembre de 2020, suscrito por el investigador José Efrain Torres Salazar y a través del cual se allega análisis de información obrante en el proceso relativa con líneas de temporalidad de actividades delictivas, roles desempeñados, y lucro de la actividad delictiva<sup>5</sup>.**
- **5) Informe de Policía Judicial No. 12-445892 del 30 de junio de 2021, suscrito por el investigador José Efrain Torres Salazar, a través del cual allegan inspecciones judiciales**

---

<sup>2</sup> Folio 1 a 52 Cuaderno NO. 01.

<sup>3</sup> Folio 59 a 130 Cuaderno NO. 01

<sup>4</sup> Folio 134 a 156 del cuaderno NO. 01

<sup>5</sup> Folio 164 a 259 del cuaderno NO. 01

realizados a los diferentes procesos penales que se adelantan contra los acá afectados, así como la verificación física de los **establecimientos de comercio** utilizados para desfalcos al sistema de salud de la gobernación.

- **6)** Informe de investigador de policía Judicial NO. 12-412632 del 22 de febrero de 2021, con el cual aportan los núcleos familiares de los investigados, así como información obrante en bases de datos públicas, también allegan fallo de responsabilidad fiscal contra los acá investigados<sup>6</sup>, dentro del mismo informe aportan el escrito de acusación presentado dentro del radicado 110016000102201500360 por la fiscalía 10 delegada ante la Corte Suprema de Justicia, por los contratos suscritos por el entonces Gobernador del Chocó y algunas **IPSS**.
- **8)** informe de policía judicial de fecha 27 de agosto de 2021, mediante el cual allega información relevante de **IPSS** y sus propietarios, accionistas y representantes legales.
- Inpeccion judicial al radicado 110016000102201500360, adelantada por la fiscalía 10 delegada ante la Corte Suprema y el cual se sigue en contra de **EFREN PALACIOS SERNA** donde ya se presento escrito de acusación por los delitos de Peculado por apropiación, Interés Indevido en la celebración de contratos, Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y Falsedad Ideologica en documento público, así se establecio en el proceso penal:
- “**EFREN PALACIOS SERNA** tomó posesión del cargo como gobernador el 13 de diciembre de 2013 y antes de que concluyera la vigencia fiscal del 2013 para la cual tan solo faltaban 18 días, ordenó a través del señor Guillermo Verhelst Cruz, Secretario de Salud, tramitar y celebrar, con diferentes instituciones prestadoras de salud, contratos para la prestación de servicios de salud en el nivel bajo y medio de complejidad a la población pobre y vulnerable del departamento, con el único propósito de apropiar los recursos de la salud que habían sido asignados para la vigencia 2013, para que una vez comprometidos se facilitara su espuria ejecución
- Antes de concluir la vigencia fiscal de 2013 el señor **EFREN PALACIOS SERNA**, ordenó tramitar contratos de salud con diferentes instituciones prestadoras de salud, para la prestación de servicios de salud en el nivel bajo y medio de complejidad a la población pobre y vulnerable del departamento de Choco, a continuación, se relacionan los contratos:

CTO.	FECHA	IPS	REPRESENTANTE	VALOR \$
003-2	10-OCT-2013	CENTRO TERAPEUTICO INTEGRAL FISIOSALUD SAS	LEYMAR CORDOBA SALCEDO	300.000.000
003-3	10-OCT-2013	OPTISALUD CHOCO	GILBERTO PANESSO ASPRILLA	150.000.000
<b>003-1</b>	<b>02-DIC-2013</b>	<b>ARGOSALUD</b>	<b>FAUSTO BERNARDO PEREZ CHALA</b>	<b>100.000.000</b>
005-3	05-DIC-2013	CONSULTORIO GINECOLOGICO	JESUS ANTONIO DUEÑAS ALUMA	200.000.000

<sup>6</sup> Folio 1 y SS del cuaderno anexo NO. 04

010-1	09-DIC-2013	CENTRO ODONTOLOGICO SONRIE IPS SAS	WILSON PALACIOS PARRA	300.000.000
014	27-DIC-2013	PACIFIC HEALTH SAS	YACIRA BARRIOS RIVAS	200.000.000
015	30-DIC-2013	FUNDACION LIDERES AFECTIVOS	PATRICIA MENA CORDOBA	400.000.000
0022	30-DIC-2013	BIQSALUD LTDA	LEIDY ASTRID MORENO MATURANA	300.000.000

- *Obsérvese entonces que la actividad delictiva no fue simplemente a través de las droguerías, sino, de IPS que a través de sus dueños y representantes se concertaron para apropiarse de los recursos de la salud del departamento del Chocó y donde es relacionado directamente el señor Moreno Maturana, entre otros.*

De esta manera, cuando la defensa aduce una ausencia de elementos mínimos de juicio suficientes por parte de la fiscalía para considerar que probablemente los bienes afectados con las medidas cautelares tienen un vínculo con alguna de las causales de extinción de dominio, además de lo mencionado anteriormente, se tiene que el ente instructor en virtud de la investigación adelantada halló un nexo o relación inequívoca, entre otros, la señora Orfelina Beatriz Arévalo Londoño (**socia de la IPS Argo Salud**) y el delito de peculado por apropiación agravado, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos, entre otros.

Dicha IPS, representada legalmente por el señor Fausto Bernardo Pérez Chalá, celebró un contrato por valor de \$93'000.000 por servicios que nunca fueron prestados, motivo por el cual se dio inicio a la investigación penal en su contra, identificada bajo el radicado 270016001175201600056 por el delito anteriormente mencionado.

Posteriormente, al interior de la investigación, se rastrearon e identificaron los siguientes bienes de propiedad de algunos de los accionistas de la IPS, entre ellos:

***Cuota parte de propiedad de Ofelia Beatriz Arévalo Orozco de los bienes identificados con FMI No. 180-13177 por valor de \$12'000.000 y 001-687165 por valor de \$43'362.000.***

Dichos bienes fueron vinculados al trámite extintivo bajo la causal 11 del artículo 16 del Código de Extinción de Dominio, en razón a que no se encontraron otros bienes de propiedad de los accionistas en la línea de tiempo en que tuvo ocasión la apropiación de los recursos, no obstante, ello encuentra su razón de ser en el llamado del ente instructor a adelantar todas las acciones tendientes que den con la recuperación de aquello que fue robado de las arcas del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-327 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, indicó:

*"(...) Así acotadas las causales de procedencia, la institución demandada se encuentra amparada constitucionalmente pues, de manera legítima, el legislador apeló a la figura de la equivalencia en el valor de los bienes de quien realiza actividades ilegales y obtiene un provecho económico de ellas a través de maniobras defraudatorias: "La maniobra de venta del inicial propietario habilita al Estado para perseguir los bienes lícitos equivalentes, pues es evidente que si el bien ilícito entra en circulación en el tráfico jurídico por medio de ventas (que pueden ser múltiples), lo que seguramente se busca es hacer más difícil la ubicación por parte del Estado, obteniendo el vendedor un beneficio para sí (...) el mismo criterio jurídico debe aplicarse a los supuestos de extinción de bienes lícitos cuando un bien de procedencia ilícita no se logra ubicar, identificar o no es posible su afectación material. Aquí se trata de casos donde las dificultades frente al bien ilícito residen en contingencias propias de los procesos investigativos de extinción del derecho de dominio, pues las maniobras de ocultamiento de estos bienes por parte de los propietarios ilegítimos son generalizadas, constantemente se generan dificultades adicionales o, incluso, se destruyen los bienes ilícitos (cuando ello es posible) para dificultar la labor investigativa del fiscal".*

El argumento esbozado por la defensa, entonces, no permite afirmar que la fiscalía no cuente con elementos mínimos de juicio suficientes para vincular los bienes afectados con la causal descrita. Habida cuenta que los aquí afectados eran accionistas de la EPS Argo Salud.

Recordemos que la acción de extinción de dominio se trata de una acción pública que tiene como fines, entre otros, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia organizada, y exige elementos mínimos de juicio suficientes en los que se tiene que basar el ente instructor para decretar las cautelas atacadas por la defensa.

Quiere decir lo anterior que, aun cuando los medios de investigación sobre los que se basa la fiscalía para imponer la medida cautelar a los bienes de propiedad de la afectada no represente hasta el momento plena prueba, en tanto no se han llevado a cabo labores de verificación, sí resulta ser una información valiosa para encausar la investigación, esto es, elementos mínimos de juicio suficientes para adelantar la acción y afectar preventivamente los bienes con las cautelas decretadas.

Por esta razón, si lo que aquí se discute es la falta de elementos mínimos de juicio suficientes para considerar la posible relación de un bien con una o varias causales de extinción de dominio, resulta un argumento infundado, desacertado y ajeno a la realidad del proceso.

Así entonces es claro que, si lo que pretende la abogada defensora es demostrar que (1) no resulta correcta o suficiente la presunción de que la afectada en su calidad de socia de la IPS involucrada tenía conocimiento del accionar delictivo del representante legal de la misma y que en consecuencia, se lucro del producto de aquel actuar; (2) el representante legal actuó sin consentimiento de los socios, en razón de las facultades otorgadas según los estatutos de la IPS; (3) la afectada no



hace parte de la empresa criminal que defraudo el erario público del Departamento del Chocó, (4) no existe solidaridad de aquella con este grupo delincuencia (5) no hay elementos probatorios que puedan inferir que los socios de la IPS sean autores o partícipes de conducta penal alguna; se encuentra que es un escenario que no resulta idóneo, pues la causales de procedencia del control de legalidad son taxativas y dicha oposición corresponde debatirse en la etapa de juzgamiento.

Es en dicha etapa donde deberá exponerse, si así lo pretende la parte afectada, que no existe relación entre la persona que se lucró del fraude y aquella sobre la cual se adelanta la acción. Así, hasta el momento, los elementos y argumentos que expone la fiscalía resultan válidos y suficientes para sostener la validez de las cautelas impuestas.

Todo lo anterior supone la efectiva existencia de elementos mínimos de juicio, los cuales, como se sabe, deben enmarcar probabilidad, mas no certeza, ya que esta última es la que se alcanza en la etapa de juicio, una vez se analicen y se practiquen la totalidad de las pruebas decretadas. En consecuencia, conforme el carácter preventivo de las medidas cautelares se encuentra que el decreto de las cautelas se encuentra avalado respecto a la circunstancia primera consagrada en el artículo 112 del Código 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:**

Respecto a la segunda causal invocada, la apoderada solicitante plantea que no se emitió un correcto test de proporcionalidad mediante el cual se mostraran las medidas cautelares como necesarias, razonables y proporcionales.

Con relación a este tópico, se encuentra que a partir del folio 6 de la Resolución de Medidas Cautelares, la fiscalía indica lo siguiente: *“las medidas son **adecuadas** en tanto la intervención que el Estado hace aquí a través de la Fiscalía General de la Nación resulten lo suficientemente aptas para lograr la desarticulación de patrimonios de verdaderas estructuras de poder criminal consolidándose los fines descritos en los artículos 87, 88 y 89 del C.E.D.; las cautelas son **necesarias** en tanto no pueden decretarse otra clase de medidas de menor limitación al derecho de propiedad, en tanto los bienes aquí enlistados son una clara materialización del crimen organizado, situación que obliga a la Fiscalía no resguardar ninguna clase de riqueza o derecho de contenido económico, y permita que éstos sigan generando utilidades, por ello, surge la imperativa urgencia de que su administración la ejerza el Estado. Finalmente, las medidas son **proporcionales** en sentido estricto, dado que los balances de los fines a conseguir son mayores frente a la limitación, en tanto se persigue la protección de la propiedad legítima, el trabajo digno, una política criminal clara de lucha contra las finanzas criminales y los fenómenos de criminalidad organizada, la igualdad material y el orden justo”.*

Para el caso que nos ocupa, el ente instructor procedió a realizar un juicio de adecuación, mediante el cual determinó que las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro son aptas y se compadecen con unos

finos constitucionalmente legítimos, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 87 del Código Extintivo y propenden por la protección y custodia de los mismos hasta tanto se profiera una sentencia judicial.

En tal sentido, las cautelas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo resultan adecuadas, si se tiene en cuenta que los bienes señalados en la resolución de medidas cautelares fueron afectados en razón a la comisión de conductas graves para el tesoro público y la moral social, actuar que de ninguna manera puede pasar desapercibido, máxime cuando ese actuar involucra la utilización de personas jurídicas para la comisión de actividades ilícitas que terminaron en el desfalco de dineros destinados a **la salud** de uno de los departamentos con índices más altos de pobreza, esto es, el Chocó.

Por su parte la fiscalía está llamada, entonces, a evitar que actos de corrupción de este tipo no queden en la impunidad ni sigan perpetrándose, ello aunado al deber legítimo de afectar los derechos patrimoniales de los artífices de las conductas ilícitas descritas para, de esta manera, atacar la criminalidad e impedir que los afectados se lucren del producto de los bienes cuyo origen y/o destinación se reclama espurio.

Ahora, la necesidad de la imposición de las medidas cautelares fue igualmente motivada en el test de proporcionalidad cuando la delegada fiscal señala que frente al caso objeto de estudio no puede imponerse otra clase de medidas cautelares, de menor entidad cuantitativa y cualitativa, dado que el crimen, delito o actividad ilícita no puede premiarse, siendo forzosa la imposición de medidas jurídicas y materiales sobre los bienes que se enlistan en la Resolución atacada.

Asimismo, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto se explica por parte del ente instructor en la medida en que debe existir un balance entre los medios y fines, que con la imposición de las medidas no se generen tratos desiguales ni se sacrifiquen valores y principios enmarcados dentro del postulado de la igualdad.

En esta línea, se tiene que el juicio valorativo que se realizó por parte de la fiscalía apunta a la prevalencia del imperio de la justicia, la adecuada administración de justicia, la respuesta oportuna a las necesidades sociales de favorecer el trabajo digno, la propiedad legítima y la no extralimitación de los derechos subjetivos de acuerdo a la Constitución Política, sancionando aquellas actividades ilícitas que generen la activación de la acción de extinción de dominio.

### **3. Cuando la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada.**

Respecto a la tercera y última causal invocada, la apoderada solicitante invoca una falta de motivación por parte de la Fiscalía que permita considerar las medidas cautelares como indispensables y necesarias.

De acuerdo a lo afirmado por la defensa de la afectada, en cuanto a la ausencia de motivación de la finalidad de las medidas debe señalarse que luego de un estudio detallado de la resolución, el amplio caudal probatorio aportado por el ente fiscal, la gravedad de las conductas desarrolladas por el Gobernador de Chocó, tales como peculado por apropiación, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales y falsedad ideológica en documento público entre otros y la importancia de la investigación, contrario a lo aducido por la apoderada, encuentra este despacho suficientemente motivada la finalidad de impartir las cautelas por parte del ente fiscal, máxime cuando en reiteradas ocasiones deja en claro la delegada el propósito de perseguir las grandes ganancias y los patrimonios de origen espurio no sólo de los integrantes de la organización criminal y sus núcleos familiares, sino de personas naturales y jurídicas, sin aparentes nexos con la misma, los cuales intentan evadir las actuación de las autoridades.

Por ende, resulta clara la motivación de la que se vale la Fiscalía para afectar los bienes de la afectada Orfelina Beatriz Arévalo Orozco, la cual consiste en la protección del tesoro público y la moral social, prevaleciendo dichos intereses generales sobre los particulares los cuales en el caso concreto - el derecho de propiedad deberá permanecer suspendido debido al carácter preventivo de las medidas ordenadas, hasta tanto se tome una decisión de fondo en el respectivo proceso de extinción de dominio.

Corolario de lo anterior, se tiene que la defensa no cumplió con la carga impuesta por el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014, esto es, demostrar que concurre objetivamente una falta de motivación por parte de la fiscalía en la resolución de medidas cautelares, de lo que se colige que dichas cautelas resultan ser el mecanismo idóneo para salvaguardar los bienes inmuebles identificados hasta tanto culmine el trámite extintivo.

Como resultado, se tiene que la defensa no logró demostrar objetivamente que concurre alguna de las circunstancias descritas en el artículo 112 del Código de Extinción de Dominio, específicamente las consagradas en los numerales 1, 2 y 3 en consecuencia, resulta pertinente indicar que el control de legalidad si bien es el mecanismo idóneo para controvertir lo expuesto por la Fiscalía en la resolución de medidas cautelares, no implica que con la simple enunciación de alguna de las circunstancias consagradas en el artículo 112 mencionado, o las demás razones esbozadas en la solicitud de control de legalidad, basten para que el juez declare la ilegalidad formal y material de las cautelas decretadas.

Para tales efectos, es preciso estudiar el proceso, valorar su motivación y promover las acciones pertinentes señalando con exactitud los motivos del disenso, presupuestos legales que no se evidencian en la solicitud de la defensa, por lo cual se procederá a declarar la legalidad formal y material de las medidas cautelares.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE ANTIOQUIA,**

RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad tanto formal como material de la Resolución de Medidas Cautelares, proferida por la Fiscalía 42 Especializada de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, mediante la cual fueran ordenadas las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro de los siguientes bienes:

Clase	Lote de terreno urbano
Matrícula inmobiliaria	180-13177
Escritura pública	Escritura 1059 de Agosto 31 de 1998, Notaria Primera de Quibdó
Dirección	Lote de terreno Barrio NI\O Jesús
Ciudad – Departamento	Quibdó - Chocó
Propietario	Cuota parte de Orfelina Beatriz Arevalo Orozco

Clase	Lote de terreno urbano
Matrícula inmobiliaria	001-687165
Escritura pública	Escritura 801 de Mayo 22 de 2008, Notaria Unica de Caldas
Dirección	Calle 38 96 - 2 Bloque 03 Apartamento 109
Ciudad – Departamento	Medellín - Antioquia
Propietario	Cuota parte de Orfelina Beatriz Arévalo Orozco

**SEGUNDO:** Contra esta decisión procede el recurso de apelación, de conformidad con el numeral 4 del artículo 65 y el artículo 113 inciso 3° de la Ley 1708 de 2014.

**TERCERO: EN FIRME** esta decisión, remítanse las diligencias al despacho de origen, Fiscalía 42 de la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas de Extinción de Dominio DFNEXT.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN FELIPE CÁRDENAS RESTREPO  
JUEZ

Firmado Por:

Juan Felipe Cardenas Restrepo  
Juez Penal Circuito Especializado  
Juzgado De Circuito  
Penal 001 Especializado  
Antioquia - Antioquia

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:

**a77fb70799cde358c099bfcee9671eb5f664ce7cf4600c8f46f968a6bdc06d35**

Documento generado en 20/04/2022 10:09:56 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**