

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE BOGOTÁ

#### Interlocutorio No. 24

**Rad.: 1100113120001-2023-00026-01**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

#### I. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Juzgado a resolver la solicitud de control de legalidad de las medidas cautelares impetrada por el apoderado de AIDA MERLANO REBOLLEDO y la sociedad ESAID S.A.S., representada legalmente por Jorge Eliecer Merlano Lapeira.

#### II. HECHOS

Según se extracta de la resolución de medidas cautelares, a partir de una alerta a la Policía Nacional de Barranquilla, sobre posibles actividades delictivas que estarían desarrollándose en el inmueble ubicado en la Carrera 64 No. 81B-72 de la misma ciudad, el cual era empleado como sede política de la campaña al senado de la exrepresentante a la Cámara, AIDA MERLANO REBOLLEDO, se realizó diligencia de registro y allanamiento el día 11 de marzo de 2018 encontrándose numerosos elementos que develaban el probable desarrollo de actividades delictivas por parte de una estructura criminal electoral que tenía como objetivo la compra de votos a fin de lograr un escaño en cargos de elección popular a favor de la prenombrada, operaciones que venían ejecutándose desde el año 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “CUADERNO DE MEDIDAS NO. 4 RAD. 110016099068201800407”, fls. 180-181

Estos hechos llevaron a que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, en sentencia del 12 de septiembre de 2019, condenara a MERLANO REBOLLEDO por los delitos de concierto para delinquir agravado, corrupción al sufragante y tenencia de armas de fuego<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, según el proveído en mención, con ocasión de la ruptura procesal del Rad. No. 110016099068201800125, la Fiscalía 17 de Administración Pública de Barranquilla encontró que los bienes que se hallaban en cabeza de AIDA MERLANO REBOLLEDO comenzaron a ser trasladados a la sociedad ESAID S.A.S., en donde figuran como socios Aida Victoria Merlano Manzaneda y Esteban José Manzaneda Merlano, menor de edad representado por José Antonio Manzaneda Vergara, ambos, hijos de la ex congresista<sup>3</sup>.

Por lo anterior, diversos bienes fueron vinculados al trámite extintivo en tanto, presuntamente, fueron producto directo o indirecto de actividades ilícitas -causal 1 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014-, hacen parte de un incremento patrimonial no justificado -causal 4 *ibidem*- y los de procedencia lícita empleados para ocultar bienes de ilícita procedencia -causal 9 *ibidem*-, mismos a los que la Fiscalía 68 Especializada E.D., por medio de resolución del 10 de octubre de 2019<sup>4</sup>, con adición del 29 de octubre siguiente<sup>5</sup>, les impuso los gravámenes de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro.

### **III. LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD A LAS CAUTELAS**

El apoderado de los afectados presenta control de legalidad con fundamento en las causales 2° y 3° del artículo 112 del Código de Extinción de Dominio -en adelante C.E.D.-.

La solicitud del profesional en derecho parte por transcribir los hechos relatados por el instructor, que sirvieron de fundamento para la imposición de las medidas cautelares y enlistar los bienes que fueron objeto de los gravámenes.

---

<sup>2</sup> Cf. *Ibidem*. fls. 182

<sup>3</sup> Cf. *Íden*

<sup>4</sup> Cf. *Ibidem*. fls 180-206

<sup>5</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “CUADERNO DE MEDIDAS NO. 5 RAD. 110016099068201800407”, fls. 99-125

Posteriormente, manifiesta que teóricamente dichos activos se encuentran incursos en la causal 1ª de extinción; sin embargo,

*“(...) para el instante que se originó la conducta por la cual fue condenada la señora **AIDA MERLANO REBOLLEDO**, ya era la propietaria registrada de los inmuebles, es decir que los siguientes bienes fueron adquiridos años anteriores,*

*(...)*

***NUNCA SE PROBO QUE LA ADQUISICIÓN DE LOS BIENES SE HAYA HECHO PRODUCTO DE UNA RENTA ILÍCITA, INCLUSIVE DESDE ANTES DE LA TRANSFERENCIA DEL DOMINIO A LA SOCIEDAD ESAID SAS***<sup>6</sup>.

Argumento que apoya en las fechas en las que fueron protocolizadas las escrituras públicas de los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 040-436608, 040-434783, 040-436741, 040-436862, 040-436776, 50N-20713896, 50N-20713478, 50N-20713479, 50N-20713573 y 040-554098, e insiste en que la toma lícita de la posesión y el dominio de los mencionados predios fue realizada con anterioridad a las conductas por las cuales la afectada fue condenada, esto es antes de 11 de marzo de 2018, los que además, son producto de sus actividades laborales, dentro de la que destaca su labor como congresista, por lo que no hay relación entre los delitos y los bienes objeto de extinción de dominio.

Censura, que la Fiscalía haya basado su determinación en hechos que no son jurídicamente relevantes y comportan una argumentación endeble, puesto que el hecho de que sea de conocimiento público que la señora Aida Victoria Merlano Manzaneda este siendo investigada penalmente no es razonamiento que justifique la toma de una medida tan desproporcionada.

La decisión, señala, se fincó únicamente en fundamentos fácticos de la realización de los hechos delictivos por parte de la afectada, por lo que *“(...) se aleja por completo del objetivo de la acción de extinción de dominio, y que, por el contrario, es propio de los procesos penales, que es, en donde se juzgan este tipo de acciones”*<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “CONTROL DE LEGALIDAD AIDA MERLANO CON ANEXOS”, fls. 18-19 del pdf

<sup>7</sup> Cf. Ibidem. fls. 22 del pdf

Reprocha que, “*como lo estipula la necesidad*”, el ente acusador no explicó los fundamentos probatorios que conllevaban a la obligación de despojar del bien a las personas que lo ocupaban, pues, no verificó la fecha de adquisición de los inmuebles limitándose a realizar una breve mención del nombre del actual titular de los predios y que los mismos fueron transferidos a la sociedad ESAID S.A.S.

Tampoco indicó, por qué era “*lógico, fundado, prudente y “razonable” la aplicación del embargo y secuestro del bien, y no solamente la suspensión del poder dispositivo*”<sup>8</sup>, por lo que no se cumple con el test de razonabilidad “*teniendo en cuenta que no existe prueba alguna que determine el origen ilícito de los bienes, incluyendo los elementos que estaban en la maleta marca LOUIS VUITTON [joyas y accesorios], LOS VEHICULOS Y LOS BIENES INMUEBLES*”<sup>9</sup>.

Condiciones, bajo las cuales, dice el abogado, se evidencia la carencia de motivación por falta de razonabilidad y proporcionalidad, que conduce a que las precautorias deban ser moduladas de por parte del Juez de Extinción de Dominio.

Atendiendo a lo expuesto solicita, “*se excluyan*” de las medidas de embargo y secuestro los bienes inmuebles de propiedad de la sociedad ESAID S.A.S., subsistiendo la suspensión del poder dispositivo, y se “*excluyan*” 96 elementos que enlista, objeto de incautación hallados en una valija.

#### IV. LOS INTERVINIENTES

##### 1. Fiscalía 68 Especializada de Extinción del Derecho de Dominio

Expone que cuenta con evidencia de que la señora MERLANO REBOLLEDO, el 14 de agosto de 2019 transfirió 8 predios de su propiedad –a través de la misma escritura pública 541 de dicha data- a favor de la sociedad ESAID S.A.S., figurando, para ese momento y cuando se dispuso el embargo, como representante legal y socia mayoritaria Aida Victoria Merlano Manzaneda, quedando así establecida la relación de dicha firma con la afectada y la existencia de una modalidad de ocultamiento de bienes inmuebles.

---

<sup>8</sup> Cf. Ibidem. fls. 23 del pdf

<sup>9</sup> Cf. Ibidem. fls. 24 del pdf

Aclara que el proceso extintivo se adelanta con base al acervo probatorio y se fundamenta en causales que no reprochan el origen, sino el producto y la mezcla de los activos. Difiere del criterio del peticionario en cuanto a que los bienes se presumen fueron adquiridos con anterioridad a la fecha en la que se imputaron los delitos en tanto que la sanción penal ya se efectuó y lo que se persigue en el presente proceso judicial son las causales “1 y 9” de extinción de dominio.

Las medidas, afirma, fueron impuestas con fundamento en las evidencias allegadas y las adelantadas por esa oficina judicial, así como en razón de la conducta de la señora MERLANO REBOLLEDO por la cual fue condenada por la Corte Suprema de Justicia, y con ocasión de la transacción de cesión de derechos sobre los bienes inmuebles que realizó en el año 2019.

Aduce, que los gravámenes resultan oportunos, proporcionales y razonables, toda vez que es posible presumir que los bienes proceden de recursos obtenidos de la actividad delictiva que desempeñaba la afectada, sin que existan medidas menos lesivas a imponer y su

*“(…) materialización se consideró oportuna en aras de proteger el bien objeto de la investigación como garantía en análisis del riesgo de transferencia o destrucción, del usufructo a favor de terceros. Teniendo en cuenta que los bienes se encontraban ocupados, en gran parte, por los miembros de la familia de la señora MERLANO REBOLLEDO, quienes estaban disfrutando de los mismos”<sup>10</sup>.*

En tal sentido solicita se deniegue la solicitud de ilegalidad solicitada.

## **2. Procuraduría 24 Judicial II Penal**

Luego de una breve exposición de los hechos que condujeron al proceso penal en contra de la señora AIDA MERLANO REBOLLEDO, la procuradora judicial aclara que para el momento de su captura

*“(…) era la propietaria de todos los bienes muebles e inmuebles objeto de estudio de extinción del derecho de dominio y pocos días después de su condena transfirió su dominio a terceros”<sup>11</sup>.*

---

<sup>10</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “0003 Adjunto FISCAL 68 – 2023-026-1”, fls. 3 del pdf

<sup>11</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “0005 Traslado PROCURADORA 24 2023-026-1”, fls. 6 del pdf

Con relación a las causales de ilegalidad invocadas, aclara que el apoderado no tuvo en cuenta que frente a la afectada se invocó la causal primera del artículo 16 del CED, específicamente sobre los bienes muebles referidos en la resolución de adición, argumentándose que podían ser objeto de los dineros obtenidos durante el actuar delictivo de AIDA MERLANO que dio lugar a que fuera condenada penalmente, a partir de lo cual se determina que la participación de ésta en las conductas ilícitas, incluso yacía desde el año 2005, situación que da lugar al estudio de los negocios jurídicos celebrados con anterioridad al allanamiento, tal como lo demostró el ente fiscal.

Expone que la afectada

*“(...) es condenada por la Honorable Corte Suprema de Justicia, el 12 de septiembre de 2019 (...) y de manera casi simultánea realiza la Donación de seis de los nueve bienes objeto de la presente oposición, por medio de escritura pública 531 del 14 de septiembre de 2019, (...) a una sociedad que fuera constituida seis meses antes, a nombre de sus hijos”<sup>12</sup>.*

Añade que, AIDA MERLANO fue una de las líderes de la estructura delincencial resultando condenada, lo que condujo a la Fiscalía 68 a sustentar con criterios lógicos y probatorios la imposición de las cautelas y a presentar la demanda, situaciones fáctica y suasoria por las que considera que las limitantes al dominio son adecuadas, necesarias y proporcionales, por ende, para perseguir los bienes de dicha ciudadana y de sus hijos al constituir la Sociedad a donde se trasladaron los activos a título de donación; sumado a que no existen medidas menos lesivas atendiendo el riesgo de que los éstos sean ocultados y/o se entreguen o transfieran a terceras personas que de buena fe puedan adquirirlos y eventualmente verse afectadas.

De otra parte, indica el Ministerio Público, la resolución censurada, está debidamente motivada

En razón de lo expuesto solicita se decrete la legalidad de las medidas cautelares decretadas, adicionalmente requiere la verificación de la existencia del inmueble identificado con folio de matrícula No. **50N-20713896**, pues al parecer no corresponde con los que fueron objeto de imposición de medida cautelar.

---

<sup>12</sup> Cf. Ibidem. fls. 9 del pdf

### 3. Ministerio de Justicia y del Derecho

Parte por identificar que el trámite de control de legalidad tiene un carácter accesorio e instrumental cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento de la decisión que se tome al proferir sentencia, por lo que no resultan de recibo las argumentaciones presentadas en la solicitud por el apoderado.

Frente al argumento relativo a que las medidas se basaron en pruebas inexistentes, aclara que este no es el estadio procesal para efectuar dicho análisis, ya que ese es un asunto que deberá de estudiarse en el curso del juicio extintivo, etapa en donde se podrá demostrar, por medio de pruebas, la capacidad adquisitiva con la que contaba la señora AIDA MERLANO REBOLLEDO.

Aclara que, de acuerdo a la experiencia judicial,

*“(...) con el propósito de evadir la acción de las autoridades las organizaciones se valen de terceros para distraer el producto de sus actividades ilícitas, de allí que las investigaciones en sede de este tipo de trámites se dirigen no sólo a quienes ejercen directamente la conducta contraria al orden jurídico sino también de familiares y terceros, cuando probatoriamente se infiere la existencia de una causal”<sup>13</sup>.*

Señala que el ente acusador si desarrollo la finalidad y el motivo por el cual resultaba necesaria, razonable y proporcional la imposición de las medidas censuradas, tomando como base los elementos mínimos de juicio que obran en la actuación y que dan cuenta del posible vínculo de los bienes con las causales de extinción invocadas, además de considerar razonable ordenar el embargo, secuestro y toma de posesión de los bienes que son objeto de la presente actuación en aras de evitar que los bienes pudieran ser negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro o destrucción.

Con relación al ítem 3 del art. 112, invocado por el opositor, refiere que el *“fundamento de la imposición de las medidas cautelares cuenta con elementos mínimos que sustentan en rango de probabilidad el nexo de los bienes con causales de extinción del derecho de dominio.”*

En consecuencia, solicita que se declare la legalidad de las medidas cautelares.

---

<sup>13</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “0007Adjunto MIN.JUSTICIA 2023-026-1”, fls. 7 del pdf

## V. BIENES OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

En primer lugar, precisa resaltar que, en efecto, como lo advierte la representante de la Procuraduría 24 Judicial II Penal, el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50N-20713896, mencionado por el libelista en la solicitud, no figura dentro de los afectados en la resolución que se examina; no obstante, al revisar las piezas procesales pertinentes se observa que, con este dígito, el defensor hace referencia al **apartamento 516 de la carrera 7 n°. 126-30 Torre 4, de la ciudad de Bogotá**, negociado con escritura pública **1581 de la Notaría 47**, datos que coinciden con los consignados en el folio de matrícula inmobiliaria n°. **50N-20713398** del cual el profesional del derecho aporta la respectiva copia y, además, corresponde al que la Fiscalía anuncia en la aludida providencia con idéntica información.

Luego el presente análisis comprenderá el predio registrado con el guarismo **50N-20713398**, más no, el mencionado por el apoderado bajo el número 50N-20713896, inexistente en el expediente.

Entonces, los bienes sobre los que versa este asunto son los identificados de la siguiente forma:

- Inmuebles:

1. Folio de Matrícula No. 040-436608, ubicado en la Carrera 71 No. 93-37, Torre 4, Apto. 114 de Barranquilla.
2. Folio de Matrícula No. 040-434783, ubicado en la Carrera 49E No. 108-50 de Barranquilla.
3. Folio de Matrícula No. 040-436741, ubicado en la Carrera 71 No. 93-37, Torre 12, Apto. 139 de Barranquilla.
4. Folio de Matrícula No. 040-436862, ubicado en la Carrera 71 No. 93-37, Torre 19, Apto. 163 de Barranquilla.
5. Folio de Matrícula No. 040-436776, ubicado en la Carrera 71 No. 93-37, Torre 14, Apto. 146 de Barranquilla.
6. Folio de Matrícula No. 040-554098, ubicado en la Carrera 48 No. 100-102, Apto. 802 de Barranquilla.



7. Folio de Matrícula No. 50N-20713398, 50N-20713478, 50N-20713479, 50N-20713573, ubicado en la Carrera 7 No. 126-30, Torre 4, Apto. 516 de Bogotá.

- Vehículos:

1. Vehículo de placas MBK-772 marca Toyota.
2. Vehículo de placas MJW214 marca BMW.

- Muebles:

1. Lentes de sol, ref. 8895 Menkab con estuche, marca Roberto Cavalli.
2. Lentes de sol, ref. VO2569-S con estuche, marca Roberto Vogue.
3. Medallas conmemorativas varias, cantidad siete (7).
4. Moneda Mexicana 37.5 gr de oro puro.
5. Tarjetas de garantía No. 1019784036/250 y No. 1016311, y un lector de tarjeta serial No. R10801-030481218, marca Hublot.
6. Juego de manillas blancas de silicona, ref. 6-542-85, marca Hublot.
7. Garantilla aparentemente con diamantes y perlas con estuche, marca Bvlgari.
8. Pulsera de piedras de canutillo.
9. Rosario de madera.
10. Rosario en Murano.
11. Pulsera canutillo con imagen religiosa.
12. Brazalete aparentemente en oro blanco, ref. BLC163AU750, marca Cartier.
13. Caja roja en cartón prensado, marca Cartier.
14. Manilla en cuarzo.
15. Anillo aparentemente en oro blanco 18K con diamante y labrado.
16. Reloj plateado, ref. 2388-485220CD, marca Cartier.
17. Reloj plateado, ref. 3284-5932248, marca Cartier.
18. Reloj dorado, ref. 3508-21938UX, marca Cartier.
19. Reloj plateado, ref. 8475-1630320, marca Chopard.
20. Reloj manilla en cuero blanco, ref. 1016311, marca Hublot.
21. Reloj manilla azul jean, ref. 1019784-N0361250, marca Hublot.
22. Portareloj rojo con tula negra.
23. Lentes de sol, ref. DG6075-K con estuche deteriorado, marca Dolce & Gabbana.

24. Collar perlas negras y blancas, marca Carolina Herrera.
25. Pulsera de perlas blancas, marca Swarovski.
26. Arete de perlas dobles sin compañero, marca Dior.
27. Par de aretes de perlas con aparentes diamantes, marca Carolina Herrera.
28. Parte de aretes de perlas medianas, marca Swarovski.
29. Arete de perla de mar sin topito y sin compañero.
30. Arete de perla sin topito y sin compañero.
31. Caja de cartón comprimido, marca Carolina Herrera.
32. Par argollas plateadas, marca Chopard.
33. Anillo aparentemente de oro blanco con diamantes.
34. Cadena aparentemente en oro blanco con brillantes.
35. Estuche negro en cartón comprimido, marca Bvlgari.
36. Anillo aparentemente en oro blanco 14K 585 con diamantes.
37. Anillo aparentemente en oro amarillo con diamante.
38. Pulsera tres oros.
39. Anillo en espiral con flecha aparentemente en oro blanco y diamantes, marca Meira T.
40. Collar largo delgado aparentemente en oro amarillo 750 con dije grande de corazón aparentemente amarillo en oro amarillo y diamantes en el interior, marca Chopard.
41. Cadena aparentemente en oro amarillo con dije circular, marca Bvlgari.
42. Rosario delgado aparentemente en oro amarillo.
43. Cadena con dije redondo aparentemente en oro blanco y diamante en el interior, marca Chopard.
44. Anillo aparentemente en oro amarillo con corazones en nácar, marca Chopard.
45. Par de aretes aparentemente en oro amarillo con corazón en nácar, marca Chopard.
46. Cadena aparentemente en oro amarillo con corazones en nácar, marca Chopard.
47. Pulsera aparentemente en oro amarillo con corazones en nácar, marca Chopard.
48. Cartera edición JK pintura de niña con perro, marca Louis Vuitton.
49. Cadena aparentemente de oro amarillo grosor mediano.
50. Cadena aparentemente de oro amarillo grosor mediano.
51. Reloj con cristales verde y blancos, marca Guess.
52. Eslabones de relojes cantidad tres (3), marca Cartier.

53. Cadena delgada aparentemente de oro blanco 750.
54. Par de aretes redondos aparentemente en oro blanco y diamantes.
55. Anillo en forma de flor aparentemente en oro blanco de 16K y diamantes.
56. Dije de la Virgen de Guadalupe aparentemente en oro amarillo.
57. Anillo de matrimonio en dos oros.
58. Dije de la Virgen de los Milagros en oro amarillo.
59. Perla blanca tamaño mediano.
60. Anillo en plata 925 con piedra murrina.
61. Anillo aparentemente en oro amarillo, marca Bvlgari.
62. Anillo delgado aparentemente en oro blanco con diamantes.
63. Anillo delgado plateado sencillo.
64. Par de aretes plateados, marca Bvlgari.
65. Par de aretes dorados, marca Bvlgari.
66. Pin en forma de corazón y con el nombre de Aida Merlano.
67. Arete de perla sin compañero aparentemente con diamante.
68. Par de aretes de perla pequeños aparentemente en oro amarillo.
69. Dije de la Virgen de los Milagros aparentemente en oro blanco con diamantes.
70. Par de aretes con incrustaciones aparentemente en esmeralda sin un topito.
71. Arete dorado de corazón aparentemente con diamante en el interior, marca Chopard.
72. Bolígrafo con grabado de Jerusalem, marca Cross.
73. Pin negro de águila blanca en plástico.
74. Estuche negro en cartón comprimido.
75. Cadena aparentemente en oro amarillo con dije de la Virgen de los Milagros.
76. Estuche blanco en cartón comprimido, marca Pandora.
77. Medalla Simona Duque de Alzate, con pin y prendedor.
78. Estuche azul en cartón comprimido y gamuza.
79. Aretes triangulares, marca Swarovski.
80. Par de aretes con baño de oro amarillo y piedra amarilla, marca Swarovski.
81. Par de aretes con baño de oro rosado y piedra blanca, marca Swarovski.
82. Estuche azul en cartón comprimido, marca Swarovski.
83. Medalla del congreso de la república 2014-2018.
84. Estuche azul en cartón comprimido y gamuza.
85. Cola de cabello color Vinotinto.

86. Cola de cabello color café.
87. Anillo flor verde.
88. Par de aretes corazón plateado sin topitos, marca Calvin Klein.
89. Estuche en cartón comprimido, marca Dior.
90. Funda en gamuza, marca Cartier.
91. Tarjetero rojo, marca Cartier.
92. Estuche de avianza, marca Tumi.
93. Funda en paño, marca Chanel.
94. Bolsa para joyas blanca.
95. Caja negra en cartón comprimido, marca Chopard.
96. Maleta de rodachines, ref. 50, marca Louis Vuitton.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Este Juzgado es competente para resolver la solicitud de control de legalidad de las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía, de conformidad con lo establecido en los artículos 35, 39 y 111 de la Ley 1708 de 2014, en tanto que, se afectaron bienes ubicados en diversas zonas del país, entre ellas, en la ciudad de Bogotá D.C., correspondiéndole, por ende, el conocimiento del presente proceso.

### **2. La propiedad privada y las medidas cautelares**

La propiedad privada es objeto de amparo constitucional conforme al artículo 58 de la Carta Política, amparo del que también participan instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, -artículo 17- y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -canon 21-.

Así mismo, fortalece ese ámbito de resguardo la jurisprudencia al establecer que, tal prerrogativa fundamental no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que desconozcan el interés del propietario de obtener una utilidad económica y contar con las condiciones mínimas de goce y disposición.

Sin embargo, igualmente ha determinado que no es un derecho absoluto, pues el Estado puede imponer limitaciones, como ocurre en los procesos de extinción de dominio, por razón de haber sido adquiridos con dineros originados en actividades ilícitas, o ser destinados e instrumentalizados para la comisión de delitos, o aun siendo de procedencia lícita, haber sido mezclados material o jurídicamente con bienes de ilegal procedencia, constituyendo entonces las medidas cautelares el instrumento para evitar que los bienes que se hallen en cualquiera de tales circunstancias puedan ser ocultados, distraídos, negociados o transferidos, sufrir deterioro, extravío o destrucción, o persista su indebida utilización.

En tal virtud, el artículo 88 del Código de Extinción prevé que el patrimonio respecto del cual existan elementos de juicio suficientes que permitan considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción, será materia de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, adicionalmente, pueden decretarse el embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

De tal manera que, la restricción que con carácter general tiene procedencia en el trámite de extinción de dominio es la primera anunciada y, únicamente de manera excepcional las restantes, éstas con la carga agregada para el funcionario judicial de exponer y motivar la razonabilidad y necesidad de las mismas.

La razonabilidad implica realizar un análisis sobre la adecuación e idoneidad del gravamen a imponer de cara al objetivo que se persigue con el mismo. Es decir, resulta imperativo establecer en concreto cuál de los anteriores es el que corresponde decretar para lograr el fin propuesto, esto es, evitar el ocultamiento, negociación o distracción de los bienes objeto de extinción, o cesar la destinación e instrumentalización ilícita de los mismos. Se trata entonces de un estudio específico en cada caso en particular.

La necesidad consiste en establecer que la limitación del derecho fundamental a la propiedad se realice a través de la medida cautelar más favorable, esto es, que no exista en el ordenamiento una posibilidad menos lesiva, pues de ser así, deberá preferirse ésta sobre la más gravosa.

### 3. El control de legalidad de las medidas cautelares

El artículo 111 de la Ley 1708 de 2014 prevé que las medidas cautelares proferidas por la Fiscalía no son susceptibles de los recursos de reposición o apelación, no obstante, el afectado, el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia pueden solicitar el control de legalidad posterior ante los Jueces de Extinción de Dominio.

A su turno, el precepto 112 *Ib.* determina que el Juez declarará la ilegalidad de las medidas cautelares cuando concorra 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”.*

Por su parte, el canon 113 *ibidem*, dispone que quien solicita el control de legalidad debe señalar claramente los hechos en que se funda y demostrar que concurre objetivamente alguna de las circunstancias relacionadas en precedencia.

Conforme a lo anterior, la figura jurídica en comentario -control de legalidad de las medidas cautelares- se caracteriza por ser: **i) posterior**, ya que solo puede solicitarse después de que la decisión de la Fiscalía ha sido emitida y ejecutada; **ii) rogado**, en tanto solo lo pueden deprecar el titular del derecho restringido, el Ministerio Público o el Ministerio de Justicia, con la carga de señalar los hechos en que se funda y demostrar con suficiencia la causal que lo origina; **iii) reglado**, pues la ley prevé las causales y presupuestos para su procedencia y **iv) escrito**, ya que la solicitud como la decisión se tramitan de esa forma<sup>14</sup>.

### 4. Caso concreto - Causales de ilegalidad enunciadas en la solicitud.

**4.1.** El apoderado de los afectados AIDA MERLANO REBOLLEDO y la sociedad ESAID S.A.S., representada legalmente por JORGE ELIECER MERLANO LAPEIRA,

---

<sup>14</sup> Exposición de motivos. Proyecto de Ley 263 de 2013 Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso. Año XXII, No. 174. 3 de abril de 013.

solicita se realice control de legalidad de las medidas cautelares de embargo y secuestro, impuestas mediante resolución de fecha 10 de octubre de 2019 adicionada el 29 de octubre siguiente, proferida por la Fiscalía 68 Especializada de Extinción del derecho de Dominio, sobre los bienes relacionados en el acápite quinto (V) de la presente providencia, aduciendo como eje transversal que la materialización de las cautelas no se muestra como necesaria, proporcional y razonable para el cumplimiento de sus fines, y que dicha decisión no fue debidamente motivada.

**4.2.** Este despacho observa que los bienes objeto del trámite extintivo fueron afectados con los gravámenes mencionados, por cuanto, en desarrollo de actividades investigativas, entre otras, la diligencia de allanamiento y registro realizada el día 11 de marzo de 2018 en el inmueble ubicado en la Carrera 64 No. 81B-72 de la ciudad de Barranquilla, donde funcionaba la sede política de la campaña al Senado de AIDA MERLANO REBOLLEDO –hallándose entre otros elementos, 18 computadores, listados de personas con números de cédula de ciudadanía, letras de cambio, listados de posibles sufragantes, una caja fuerte con doscientos sesenta y un millones de pesos y armas de fuego-, la Fiscalía General de la Nación estableció que dicha señora, formaba parte de una estructura criminal electoral dedicada a la compra de votos, en la cual ella fungía activamente en el rol de coordinadora, comportamiento por el que la Corte Suprema de Justicia el 12 de septiembre de 2019 la condenó por los delitos de concierto para delinquir agravado, corrupción al sufragante y tenencia de armas de fuego, actividades que incluso ejercía desde mucho tiempo atrás (2005), como cuando en el 2014 fue elegida como representante a la Cámara.

Así, tras relacionar los medios probatorios que sustentan la decisión, pasó a realizar la valoración probatoria destacando que acorde con la misma *“existen altas probabilidades de que los bienes objeto de la presente medida cautelar excepcional puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción”*.

Al respecto, con fundamento en las pruebas trasladadas a la actuación, especialmente la resolución de acusación del proceso penal, describe las prestezas ilícitas desarrolladas por MERLANO REBOLLEDO de la siguiente forma:

*“(…) de los hallazgos y las labores investigativas en el proceso penal como extintivo de dominio, se logra establecer con nitidez que nos hallamos frente a una estructura criminal dedicada a la compra de votos para conseguir escaños en diferentes cargos de elección popular, la cual venía operando, con el mismo método, desde el año 2014 (incluso desde el 2005), en la que para 2014, MERLANO REBOLLEDO fue elegida como Representante a la Cámara, y agrega la Sala de Instrucción No. 3 de la Corte Suprema de Justicia, que el mismo actuar criminal se desplegó en el 2015, utilizando igual iter criminis para conseguir la elección como diputada en el departamento del Atlántico de MARGARITA BALLÉN y como concejales a AISSAR CASTRO, JUAN CARLOS ZAMORA y VICENTE TAMARA, entre otros. Y puntualiza la Corte que “así mismo replicaron idéntica actividad en esta oportunidad para elegir al Senado a la investigada AIDA MERLANO REBOLLEDO en los comicios del 11 de marzo de 2018 cuando fue descubierta la organización criminal electoral*

*Ahora conviene preguntarse sobre el modus operandi para la obtención fraudulenta de los votos, y es que las diligencias trasladadas del proceso penal dan cuenta de que LA EMPRESA CRIMINAL ELECTORAL, tenía un andamiaje robusto y complejo en tanto, se tenían “coordinadores”, entre los que se encontraba la señora AIDA MERLANO REBOLLEDO, particulares, políticos, como concejales y diputados, en un número aproximado de 21 personas dedicadas a esta labor”<sup>15</sup>. (Negrilla ajena al texto original).*

Enfatiza el instructor, en que MERLANO REBOLLEDO era una de las líderes de la organización que instruía sobre las actividades necesarias para la compra de votos.

Así mismo trajo a colación la sentencia 2018-01294 de septiembre 3 de 2018 del Consejo de Estado, que decidió en primera instancia la solicitud de pérdida de investidura de la ex congresista<sup>16</sup>.

Refiere que durante la investigación, se evidenció que la señora Merlano transfirió ocho (8) predios de su propiedad a favor de la sociedad ESAID S.A.S. NIT 9012632493, el mismo día y a través de la misma escritura pública (EP 541 del 14 de agosto de 2019 en la Notaría Única de Puerto Colombia), constatándose igualmente que los socios de la aludida firma son sus hijos, Aida Victoria Merlano Manzaneda -hoy investigada por el delito de favorecimiento de fuga- quien es la representante legal y accionista mayoritaria con un porcentaje del 51%, y el menor de edad Esteban José Manzaneda Merlano con una participación del 49%<sup>17</sup>.

Así pues, según la instructora, la señora MERLANO REBOLLEDO presuntamente pudo haber adquirido los bienes afectados producto de una actividad ilícita o de un incremento patrimonial no justificado, relacionada con las labores al margen de la ley llevadas a cabo por la estructura criminal electoral de la cual hacía parte, además de

<sup>15</sup> Ver fl. 265 y 266 pdf, cuaderno de medidas n°. 4.

<sup>16</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “CUADERNO DE MEDIDAS N°. 4”, fl. 271 del pdf.

<sup>17</sup> Cuaderno de medidas n°. 4, expediente digital, fls. 282 y 287 del pdf.



evidenciarse una posible forma de ocultamiento de su patrimonio al haber transferido súbitamente y apenas unos días antes de proferirse el fallo penal condenatorio en su contra, parte de este a una sociedad conformada por sus hijos<sup>18</sup>.

**4.3.** En este sentido, procede este despacho a auscultar si los requisitos de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad se satisfacen en el caso concreto y si los mismos fueron adecuadamente motivados respecto de las cautelas impuestas -causales 2 y 3 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014-.

**4.4.** Sobre el particular, advierte este Estrado que en la resolución que se examina el ente persecutor tras hacer un estudio del material probatorio obrante en el plenario, así como de realizar un análisis completo del caso objeto de esta acción, determinó que las limitantes al dominio eran necesarias, proporcionales y razonables, en aras de evitar que los bienes cuestionados puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción, dado que los bienes afectados, al parecer, son fruto de las actividades ilícitas ejecutadas durante varios años por la ex congresista AIDA MERLANO REBOLLEDO, por los que hoy en día descuenta condena y quien días antes de la emisión de la respectiva sentencia por parte de la Corte Suprema de Justicia, traspasó ocho (8) de sus bienes a la sociedad ESAID S.A.S. cuyos accionistas son sus descendientes.

Así, con relación al juicio de **adecuación** la Fiscalía expone:

*“(…) la medida cautelar de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo resulta adecuada para los fines de la Fiscalía en lo que dura el proceso, toda vez que se infiere razonablemente que los bienes a nombre de ella, que hoy están en cabeza de la sociedad ESAID S.A.S son producto directo o indirecto de una actividad ilícita (Numeral 1 del artículo 16 C.E.D.), y como su (sic) fuera poco dichos bienes forman parte de un incremento patrimonial no justificado, por parte de la investigada AIDA MERLANO REBOLLEDO de los cuales existen elementos de conocimiento que permiten considerar razonablemente por este ente fiscal que provienen de actividades ilícitas (Numeral 1 del artículo 16 C.E.D.), todo lo anterior hace imperioso el tener que acudir a tales medidas, cuyo fin no es otro que el de garantizar la permanencia y conservación de los bienes hasta la producción de una sentencia.”<sup>19</sup>*

En lo que atañe a la **necesidad**, manifestó el delegado de la Fiscalía que las medidas restrictivas de dominio emergen imperiosas, puesto que no existen otras menos gravosas

---

<sup>18</sup> Cf. Expediente electrónico, archivo “CUADERNO DE MEDIDAS NO. 4 RAD. 110016099068201800407”, fls. 180-182

<sup>19</sup> Cf. Ibidem. fls. 202 y 203

que impidan que sobre los bienes perseguidos se puedan realizar actos tendientes a ocultar, negociar, transferir o sufrir deterioro, máxime cuando dicha situación ya se ha evidenciado dentro del presente trámite

*(...) debido a que conforme a las pruebas aquí relacionadas han comenzado a traspasar los bienes objeto de la presente medida a la sociedad **ESAID S.A.S de NIT 9012632493**, donde figura como representante legal la Srta. AIDA VICTORIA MERLANO MANZANEDA y el menor ESTEBAN JOSE MANZANEDA MERLANO, conforme al certificado de Existencia y Representación de la sociedad.*<sup>20</sup>

Hecho que evidencia un claro ánimo de distracción de bienes de los que alega el ente persecutor tienen una ilícita procedencia.

Igualmente, estimó **proporcionales** las cautelas en consideración a que el ejercicio del derecho de propiedad no puede servir de mecanismo para vulnerar bienes jurídicos como son la administración pública y los mecanismos de participación democrática<sup>21</sup>.

Por último, consideró **razonable** el decreto de gravámenes, en cuanto durante el tiempo que avance el proceso los afectados podrían realizar actos de disposición sobre los bienes, con el fin de anular o impedir los efectos del fallo y/o continuar en el ejercicio de su actividad ilícita.

**4.5.** Bajo esas consideraciones, no son de recibo las argumentaciones presentadas por el profesional del derecho, cuando quiera que, en lo que se refiere a los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, este Estrado Judicial detecta que, pese a que la Fiscalía no fue prolija o extensa en sus disertaciones, sustentó de manera adecuada dichos criterios, que además, no partieron del capricho del instructor o de meras especulaciones, sino de argumentos apoyados en elementos mínimos de juicio suficientes, lógicos y coherentes que justifican la imposición de los gravámenes con prevalencia de otras prerrogativas que indudablemente resultan afectadas con esta clase de disposiciones.

Concomitante con lo visto, se advierte que la resolución expedida fue debidamente fundamentada para el cumplimiento de los fines consagrados en la ley, emergiendo

---

<sup>20</sup> Cf. Ibidem. fls 203

<sup>21</sup> Cf. Ídem.

clara, concreta y explícita en cuanto a las razones que condujeron a la funcionaria a imponer las cautelas.

De ahí que, en criterio del Juzgado las precautorias de embargo y secuestro se tornan imperiosas en procura de evitar que los referidos bienes sean negociados, gravados, ocultados, distraídos, transferidos, extraviados o destruidos y, no se encuentran otras cautelas que reporten la misma finalidad.

**4.6.** Situación que cobra especial importancia, en virtud a la capacidad de los afectados de querer siempre rehuir la acción de la justicia, evidenciada no solo en el traspaso que de sus bienes realizó AIDA MERLANO a sus dos hijos cuando era juzgada por la jurisdicción penal, sino en la fuga que, aparentemente auspiciada por su hija, llevó a cabo cuando se encontraba detenida en virtud a los pluricitados hechos punibles por los que resultó sentenciada y que, ameritó adelantar investigación penal contra Aida Victoria Merlano, accionista mayoritaria de la sociedad ESAID S.A.S., en cabeza de la cual se hallan varios de los bienes inmuebles que aquí se cuestionan.

Circunstancias de las que claramente da cuenta la providencia que decretó las limitantes al dominio, sin que ello signifique, como lo afirma el defensor, que el instructor haya centrado sus argumentos en las conductas delictivas desarrolladas por la afectada AIDA MERLANO y en el hecho de conocimiento público en cuanto que Aida Victoria Merlano Manzaneda es investigada penalmente; pues no puede desconocerse la valoración de otros aspectos, vr. gr. la transferencia de bienes, así como que esa es la realidad probatoria que muestra el material aducido a la investigación extintiva que le sirve de sustento.

**4.7.** Se evidencia entonces, que los razonamientos esbozados por el instructor surgieron de la consideración y análisis exhaustivo del abundante material probatorio y elementos de juicio suficientes, los cuales permiten considerar, no solo que la imposición de los gravámenes fue debidamente sustentada, sino que resultan adecuados, razonables, necesarios y proporcionales, en procura del cumplimiento de los fines previstos en los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014.

En la pluricitada resolución se enunciaron piezas de las pruebas trasladadas como informes de investigador de campo, actas de inspección a lugares, acta de registro y allanamiento y decisiones de fondo emitidas en otras jurisdicciones, entre otros, que informan sobre el accionar criminal de la afectada MERLANO REBOLLEDO que dejó altos réditos económicos con los que presuntamente obtuvo sendos inmuebles, algunos de los cuales hoy figuran a nombre de la sociedad ESAID S.A.S. de la cual sus descendientes son los accionistas, no existiendo, al parecer, justificación frente a tal incremento patrimonial, también conformado por otros bienes, de conformidad a lo expuesto de manera concreta por el representante del ente persecutor.

**4.8.** Aspecto que el defensor refuta arguyendo que los activos involucrados en este asunto fueron adquiridos con recursos lícitos por parte de la afectada, temática que, se aclara al peticionario, no es dable debatir a través del control de legalidad de las medidas cautelares, sino que ello es propio de una etapa posterior del proceso, el juzgamiento.

Es en el desarrollo del juicio, donde se suscita esa clase de controversia probatoria y los afectados explican y exhiben las herramientas que le permitirán al togado de conocimiento, arribar a un determinado grado de comprensión para decidir sobre la legitimidad en la adquisición de los diversos bienes.

Al respecto, debe tenerse presente que el trámite de extinción de dominio transita por etapas progresivas de conocimiento, que pasan de la posibilidad a la probabilidad en la investigación, que deviene más exigente en el juicio, por lo que la valoración de la prueba se realiza de manera diversa en cada uno de aquellos estadios de procedimiento.

Vale precisar que dichas cautelas buscan asegurar que los efectos de una eventual sentencia que extinga el derecho de dominio puedan ser ejecutados. Precisamente, la ley permite a la Fiscalía la imposición de limitantes a la propiedad para garantizar los fines del proceso, lo cual, sin embargo, no implica considerar como anticipada una extinción del derecho de dominio, pues tales medidas son provisionales y la decisión definitiva se adoptará en la sentencia que profiera el Juez competente, según el material probatorio que sea allegado por las partes e intervinientes para sustentar sus argumentos frente a la configuración o no de las causales invocadas por la Fiscalía.

**4.9.** Por lo anterior, advierte esta Funcionaria, a partir del estudio de la resolución de 10 de octubre de 2019 adicionada el 29 del mismo mes y año, cuyas consideraciones fueron expuestas *ut supra*, que la decisión de imponer las medidas cautelares de embargo y secuestro fue adecuadamente motivada por la delegada del ente acusador y resultan, como ya se ha reiterado, razonables, necesarias y proporcionales. En consecuencia, no se configuran las causales 2 y 3 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014.

**4.10.** Bajo estos derroteros, el Juzgado declarará la legalidad formal y material de las limitantes al dominio de embargo y secuestro, impuestas sobre los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 040-436608, 040-434783, 040-436741, 040-436862, 040-436776, 040-554098, 50N-20713398, 50N-20713478, 50N-20713479, 50N-20713573, los vehículos de placas MBK-772 y MJW214, y los 96 bienes muebles relacionados en el acápite V de la presente providencia, al quedar establecido el cumplimiento de los requisitos plasmados en los artículos 87 y 88 del Código de Extinción de Dominio.

**4.11.** Ejecutoriada esta decisión, deberá adjuntarse la presente actuación al juicio que se adelanta en este Juzgado bajo el radicado E.D. n°. 2020-026-1.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá,**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD** formal y material de las medidas cautelares de embargo y secuestro decretadas por la Fiscalía 68 de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio, mediante resolución del 10 de octubre de 2019 adicionada el día 29 del mismo mes y año, sobre los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias 040-436608, 040-434783, 040-436741, 040-436862, 040-436776, 040-554098, 50N-20713398, 50N-20713478, 50N-20713479, 50N-20713573, los vehículos de placas MBK-772 y MJW214 y los 96 bienes muebles relacionados en el acápite V de la presente providencia, conforme se expuso en precedencia.

Rad: 1100113120001-2023-00026-01  
Afectados: AIDA MERLANO REBOLLEDO y otro  
Control de Legalidad Medidas Cautelares.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta decisión, deberá adjuntarse la presente actuación al juicio que se adelanta en este Juzgado bajo el radicado E.D. n°. 2020-026-1.

**TERCERO:** Contra esta decisión procede el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal de Extinción de Dominio, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DORA CECILIA URREA ORTIZ**

**Juez**

*PSPU*