

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Interlocutorio No. 014

Rad.: 110013120001-2023-00013-01

Bogotá D.C., quince de marzo 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 la apoderada de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA, MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO y MAURICIO ANDRÉS PALACINO PUERTO.

II. HECHOS

Según la resolución de imposición de medidas cautelares de 2 de septiembre de 2022, cuando CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTÍA se desempeñó como presidente ejecutivo de la empresa promotora de salud Salucoop E.P.S. OC, desarrolló actividades al margen de la ley por las que fue declarado responsable penalmente por el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá -Ley 600-, en calidad de autor del punible de peculado por apropiación en favor de terceros, al tiempo que fue sancionado fiscalmente por la Contraloría General de la República (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fl. 64 archivo digital).

Lo anterior en cuanto, anotó el instructor:

“La desviación y apropiación de los recursos parafiscales en la cantidad enrostrada, en ejercicio de la acción penal y en los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por la Contraloría General de la República, indican que Palacino Antia se apropió en provecho propio y el de terceros, por lo menos entre los años 1998 al 2010 de dineros públicos que corresponden al SGSSS, que

estaban destinados exclusivamente para garantizar la salud de todos los afiliados al régimen contributivo de salud que por delegación del entonces Fondo de Seguridad y Garantía FOSYGA, les otorga a las EPS, su recaudo y administración.

Los recursos públicos (Parafiscales) fueron confundidos con los recursos propios de la entidad Saludcoop EPS OC, de los que el señor Carlos Gustavo Palacino Antía dispuso de manera irregular, materializando un detrimento patrimonial para el Estado, generando un enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público, a favor del condenado, dineros con los que se adquirieron bienes en la línea de tiempo que el condenado Carlos Gustavo desplegaba sus actuaciones criminales” (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 65-66 archivo digital).

De igual forma, se trajo a colación apartes del referido fallo proferido por el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá -Ley 600-, el 18 de abril de 2022, en donde se condenó al prenombrado PALACINO ANTIA por la conducta típica de peculado por apropiación en favor de terceros, a saber:

“Con lo enunciado en precedencia y valorado el material probatorio acopiado, el Despacho llega a concluir con certeza que CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTÍA en su calidad de Presidente Ejecutivo – Representante Legal- de SALUDCOOP EPS CO realizó actividades no permitidas por la Ley y la Constitución Nacional al incrementar el patrimonio de dicha entidad (peculado en favor de terceros) a través de inversiones nacionales y extranjeras, adquisición de activos fijos, y realización de operaciones económicas e inversiones con cargo a la UPC – Unidad de pago Por Capitalización- que ingresaron a dicha EPS, para el aseguramiento de la salud de sus afiliados y gastos administrativos entre los años 2000 a 2004, apropiándose de dichos recursos parafiscales en favor de la misma Empresa Prestadora de Salud, aumentando su patrimonio, y desfalcando al Sistema General de Seguridad Social en Salud, creando con dichas apropiaciones un monopolio de salud, que terminó afectando el equilibrio financiero del sector, al punto que luego de su comportamiento, el legislador se vio en la necesidad de dictar normas para evitar la integración vertical, los monopolios en la salud” (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 83-84 archivo digital).

De ahí que, los bienes del prenombrado ciudadano y su grupo familiar fueron vinculados al presente trámite de extinción de dominio, en tanto, probablemente cuentan con nexo causal indirecto con el despliegue de las actividades ilícitas de CARLOS PALACINO ANTIA, al haberlos obtenido con recursos provenientes de esas prestezas.

Situación que motivó que tales activos fueran involucrados al proceso extintivo bajo las causales 1 y 4 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 y afectados con las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro mediante decisión del 2 de septiembre de 2022, expedida por la Fiscalía 53 Especializada de Extinción de Dominio (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fl. 66, 69 archivo digital).

III. LA SOLICITUD DE CONTROL DE LEGALIDAD

La apoderada de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTÍA, MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO y MAURICIO ANDRÉS PALACINO PUERTO postula se declare la “ilegalidad material y formal de las medidas cautelares de embargo y secuestro” decretadas sobre los inmuebles identificados con folios de matrícula n°. 50N-2012951, 50N-20232370, 50N-20233378, 50N-20331001, 50N-20298059, 50N-20311288, 50N-20545972, 50N-20545977, 230-163468, 060-160663, 060-160831, 230-156284. Lo anterior, con fundamento en el numeral 2° del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 (Cf. Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 13 archivo digital).

Tras hacer una síntesis de la providencia confutada, aduce la letrada que, *“cuando se está frente al vínculo con la causal, la medida cautelar a imponer es la SUSPENSION DEL PODER DISPOSITIVO por cuanto las demás medidas cautelares, en este caso en concreto, el EMBARGO y SECUESTRO son adicionales y esa adición solo opera en la medida que sean necesarias y razonables, de ahí el juicio de proporcionalidad que debe realizarse”, por lo cual, “necesario es diferenciar los presupuestos exigidos por la norma para que prospere la medida precautelativa de suspensión del poder dispositivo, con los presupuestos exigidos para decretar las medidas adicionales (embargo y secuestro)”* (Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 17 archivo digital).

No obstante, en este caso el instructor, utilizó los mismos argumentos relacionados con el reproche social, frente a la imposición de los tres gravámenes, sin hacer ninguna distinción pese a que el embargo y el secuestro son de carácter excepcional, motivo por el cual estas limitantes no se muestran como necesarias, razonables y proporcionales (Cf. Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 18 archivo digital).

En cuanto a la necesidad, añade que si lo que se pretende con las restricciones al dominio es evitar que los bienes sean ocultados, negociados, gravados, distraídos y transferidos, deviene suficiente la suspensión del poder dispositivo (Cf. Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 10, 20 archivo digital).

Manifiesta la abogada que, la medida de secuestro tampoco se advierte como necesaria, como quiera que, los bienes cuestionados soportan medidas cautelares ordenadas por otras entidades -Contraloría General de la República, DIAN, Superintendencia de Industria y

Comercio-, sin embargo, sus propietarios los han conservado y preservado, esto, aunado a que por las características de los bienes estos no son susceptibles de extravío o destrucción (Cf. Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 21 archivo digital).

Adiciona que:

“Si entendemos el juicio de necesidad como aquél a partir del cual se pretende establecer que la limitación al derecho de propiedad se debe hacer a través de la adopción de la medida que resulte menos lesiva para lograr los fines que dan lugar a la declaratoria de la extinción de dominio y, el juicio de razonabilidad como aquél que versa sobre la adecuación e idoneidad de la medida cautelar a imponer frente al objetivo que se persigue con la misma, claramente se tiene que en este caso si bien el fiscal presenta un análisis sobre estos presupuestos, lo hizo de manera general, para considerar que todas las medidas cautelares resultaban idóneas, que todas eran razonables y que todas eran las menos lesivas” (Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fl. 22 archivo digital).

En suma, señala, no se hizo el análisis adecuado de los elementos de prueba obrantes en la actuación para adoptar la decisión censurada, los cuales controvierte oponiéndose a las conclusiones del ente acusador sobre la existencia de razonabilidad y necesidad de decretar, además de la suspensión del poder dispositivo, el embargo y secuestro.

Por lo anterior, pide se declare la ilegalidad y se levanten las medidas cautelares de **embargo y secuestro**, impuestas sobre los bienes de propiedad de sus prohijados, y se mantenga la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo hasta que se profiera sentencia (Cf. Escrito de solicitud de control de legalidad de medidas cautelares, Fls. 23-24 archivo digital).

IV. LOS INTERVINIENTES

1. La Fiscalía 53 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio

En primer lugar, indica que la peticionaria solicita se decrete la ilegalidad de las medidas de embargo y secuestro impuestas mediante resolución de 2 de septiembre de 2022, sobre los bienes registrados a nombre de la familia PALACINO PUERTO y, para ello, de manera indistinta, relaciona dos (02) bienes identificados con FMI 060-160663 y 060-160831, sobre los cuales no se ha decretado la medida de secuestro (Cf. Escrito de traslado Fiscalía 53 DEEDD, Fl. 2 archivo digital).

De otro lado, precisa que, la finalidad de las precautelares no debe entenderse de manera restringida, por lo cual, no basta con verificar los presupuestos establecidos en el artículo 87 del CED, sino que, es menester que se considere que la actividad ilícita que habilitó la acción extintiva es la comisión de conductas que atentan contra la administración pública (Cf. Escrito de traslado Fiscalía 53 DEEDD, Fl. 7 archivo digital).

Así mismo, asegura el ente instructor que, *“la necesidad de la medida material de secuestro y, lo que nos enseña la guarda de la Constitución, el Estado no puede cohonestar con actos tan deleznable como el apoderarse de los recursos públicos de la salud en una cantidad superior al billón de pesos como lo preciso la Contraloría General de la República y, quien despliega este tipo de comportamientos siga disfrutando de la propiedad adquirida en contra de las exigencias constitucionales”* (Cf. Escrito de traslado Fiscalía 53 DEEDD, Fl. 12 archivo digital).

A su vez dice, las cautelas decretadas se acreditaron con pruebas recaudadas en la fase inicial, asociado a un test de proporcionalidad ajustado frente a los bienes que se afectaron, además, se realizó una ponderación constitucional entre los intereses superiores del Estado en ejercicio de una acción constitucional y el derecho particular que compromete (Cf. Escrito de traslado Fiscalía 53 DEEDD, Fl. 17 archivo digital).

Por último, expone que la peticionaria no demostró objetivamente ninguna causal prevista en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014, en tanto que no cumplió con la carga de exhibir «desde un juicio jurídico», la razón por la que no se cumplen los fines de las limitantes de dominio (Cf. Escrito de traslado Fiscalía 53 DEEDD, Fls. 17-18 archivo digital).

En consecuencia, postula, se «despache desfavorablemente» la solicitud de ilegalidad impetrada y se mantengan incólumes las medidas jurídicas decretadas por la Fiscalía General de la Nación.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

Insta se desestime el control de legalidad impetrado, por no cumplirse los requisitos contemplados en el artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 (Cf. Escrito de traslado apoderada Ministerio de Justicia y del Derecho, Fl. 8 archivo digital).

Agrega, que el presente trámite es de carácter accesorio e instrumental, mediante el cual se pretende asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte en la sentencia, por ende, a su juicio, no son de recibo las argumentaciones descritas en el *petitum* (Cf. Escrito de traslado apoderada Ministerio de Justicia y del Derecho, Fl. 10 archivo digital).

El ente persecutor, refiere la representante, luego de relacionar los bienes perseguidos, sustentó en forma individual cada uno de los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de las medidas objeto de control de legalidad, y precisó que, en un Estado Social y Democrático de Derecho, las prerrogativas constitucionales no son absolutas y, en el presente caso, la ponderación entre el derecho a la propiedad y la administración de justicia, según los elementos probatorios recaudados, permiten desvirtuar en grado de probabilidad de verdad el primero en mención –propiedad-, debido a que los bienes objeto de cuestionamiento tienen un origen ilícito, lo que afecta la moral social (Cf. Escrito de traslado apoderada Ministerio de Justicia y del Derecho, Fls. 10-11 archivo digital).

Igualmente, anotó:

“la resolución emitida el 02 de septiembre de 2022 cuenta con una argumentación suficiente respecto de la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida, pues se justificó en la misma el posible vínculo de los bienes con alguna de las causales establecidas en la ley para proceder con la extinción de dominio de los bienes, se indicó que se logró establecer que el señor Carlos Gustavo Palacino Antia desvió recursos del Sistema General de Seguridad Social SGSSS, incrementando su patrimonio y el de terceros con recursos públicos.

(...)

Esto tiene su sustento en el hecho de que si se procede solo a imponer la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo, el bien perseguido y su administración seguirán a cargo de las personas que presuntamente atentaron en contra del tesoro público o la moral social; razones de peso para que la fiscalía considerara en este caso concreto decretar las tres medidas cautelares que se cuestionan, evitando de esta manera que los bienes cuyo origen se reclama espurio, produzcan ganancias para sus propietarios” (Cf. Escrito de traslado apoderada Ministerio de Justicia y del Derecho, Fl. 11 archivo digital).

Así pues, se desarrolló la finalidad por la cual era necesaria, razonable y proporcional la imposición de las cautelas sobre los bienes objeto de disenso, por ende, pide se declare la legalidad de las mismas (Cf. Escrito de traslado apoderada Ministerio de Justicia y del Derecho, Fls. 12-13 archivo digital).

V. BIENES OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

1. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20121951**, dirección Lote denominado “Los Pinos” Vereda Pueblo Viejo, de Cota – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
2. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20232370**, dirección Lote de terreno Vereda Pueblo Viejo, de Cota – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
3. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20233378**, dirección Lote de terreno Vereda Pueblo Viejo, de Cota – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
4. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20331001**, dirección Lote de terreno No. 1, Vereda Pueblo Viejo, de Cota – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
5. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20298059**, dirección Lote de terreno denominado La Ilusión No. 1, Vereda Pueblo Viejo, de Cota – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA.
6. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20311288**, dirección Lote 14 Manzana 8 Sector Potosí Vereda “El Márquez” Club Residencial Pradera de Potosí, de La Calera – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
7. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20545972**, dirección Carrera 1 C No. 13-42, Casa Int. 44, Conjunto Residencial Costa Rica IV, de Chía – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.

8. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **50N-20545977**, dirección Carrera 1 C No. 13-42, Casa Int. 49, Conjunto Residencial Costa Rica IV, de Chía – Cundinamarca, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO.
9. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **230-163468**, dirección Lote de Terreno Vereda Caney Alto, de Restrepo - Meta, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA.
10. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **060-160663**, dirección Carrera 9 No. 22-422, Garaje 35, Edificio Los Morros Condominio del Mar, de Cartagena – Bolívar, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA (7.69 %).
11. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **060-160831**, dirección Carrera 9 No. 22-422, apartamento 604, Edificio Los Morros Condominio del Mar, de Cartagena – Bolívar, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA (7.69 %).
12. Inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. **230-156284**, dirección Suite 306 Torre D Unidad Hotelera Villa Valeria, de Restrepo – Meta, propiedad de ANDRÉS MAURICIO PALACINO PUERTO.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Juzgado es competente para resolver el asunto, de conformidad con lo establecido en los artículos 35, 39 y 111 de la Ley 1708 de 2014.

Precisa resaltar que, aunque algunos de los inmuebles objeto de control de legalidad no se encuentran ubicados en Bogotá D.C., el conocimiento y juzgamiento del presente proceso corresponde a esta jurisdicción, como quiera que, se encuentran bienes ubicados en el departamento de Cundinamarca, competencia territorial del distrito judicial de esta ciudad.

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 se persista en su indebida destinación.

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 comento -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 forma¹.

4. Caso concreto – Causales de ilegalidad enunciadas en la solicitud.

4.1. La apoderada de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTÍA, MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO y MAURICIO ANDRÉS PALACINO PUERTO postula, se realice control de legalidad de las medidas cautelares de embargo y secuestro decretadas mediante resolución de 2 de septiembre de 2022, emitida por la Fiscalía 53 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, sobre los inmuebles en titularidad de sus prohijados (*ut supra* V), aduciendo como eje transversal de lo deprecado que la materialización de las medidas cautelares no se muestran como necesarias, proporcionales y razonables para el cumplimiento de sus fines -causal 2^{da} del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014-.

4.2. En primer término, puede establecerse que, la presente actuación se adelanta sobre varios bienes de los que, se manifiesta, o son producto directo o indirecto de una actividad espuria; o hacen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas -causales 1^{ra} y 4^{ta} del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014-.

Así mismo, observa el Despacho que, los inmuebles objeto del trámite fueron afectados con limitantes al derecho de dominio, por cuanto, en desarrollo de actividades investigativas, la Fiscalía General de la Nación afirmó que el patrimonio del ciudadano CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA comenzó a crecer a partir de la época en que, como director de la EPS Saludcoop OC, desplegó actividades protervas [peculado por apropiación en favor de terceros] por las cuales fue condenado por la jurisdicción penal, habida cuenta que desviaba los recursos del sistema público de salud que administraba, denotándose que la mayoría de bienes pretendidos fueron adquiridos sin ningún tipo de apalancamiento financiero (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fl. 89 archivo digital).

¹ Exposición de motivos. Proyecto de Ley 263 de 2013 Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso. Año XXII, No. 174. 3 de abril de 013.

PALACINO ANTIA, se determinó, en su calidad de presidente ejecutivo de la aludida EPS, desvió fondos parafiscales pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para realizar inversiones nacionales y extranjeras, en contravía de la destinación específica que debía dársele a esos dineros, disponiendo, como ordenador del gasto, convertir dineros públicos en recursos privados para incrementar su patrimonio y el de terceros, que, con arreglo a los informes contables de peritos del ente acusador, sometidos a debate en juicio, se tasó en la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL MILLONES SEISCIENTOS DIEZ MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$ 296.610.575.849) (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 81-82 archivo digital).

4.3. Dilucidado lo anterior, este Estrado auscultará si los requisitos de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad fueron debidamente sustentados por el instructor para decretar las cautelas.

4.4. Así, se avizora que en la resolución de 2 de septiembre de 2022 que se examina, a partir del acápite denominado “*Finalidad de la medida – test de proporcionalidad-*” de la resolución de medidas cautelares, la Fiscalía evidenció por qué de las pruebas recaudadas, se puede colegir la vinculación de los bienes *sub judice* con las causales de extinción de dominio que enlistó el legislador en la Ley 1708 de 2014 (Cf. Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 94-106 archivo digital).

4.5. En ese sentido, en primer lugar, sustentó los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad para los gravámenes de suspensión del poder dispositivo -que no es objeto de discusión por parte del peticionario- y de **embargo**.

Así entonces, respecto de la **necesidad**, arguyó la agencia fiscal:

“Es necesaria la imposición de la medida cautelar jurídica de suspensión del Poder Dispositivo y Embargo, como quiera que lo que pretende esta medida es evitar que los bienes sean negociados, transferidos, gravados, distraídos, interrumpir cualquier acto de disposición que enraezca y haga inane el trámite extintivo, por lo menos mientras dura el proceso, garantizar el principio de publicidad e inoponibilidad, evitando que terceros adquieran derechos sobre los bienes que se encuentra cuestionado su título de dominio, por la presunta adquisición irregular, véase como, del patrimonio que en principio se registró en cabeza de Palacino Antía, algunos de los predios han sido vendidos a terceros, se entregan en dación en pago, se constituyen sociedades a través de la figura de aporte social, se subdividen y, se

crean otras matrículas inmobiliarias, que dificultan la identificación y persecución de esos bienes que son distraídos.

De tal manera que se muestra necesario la imposición de medidas jurídicas, con el propósito de evitar que se sigan distraiendo y diluyendo de la persecución del Estado, pues el grupo de bienes de la familia Palacino Puerto se encuentra cruzado por el mismo origen ilícito y bajo el mismo riesgo de ocultamiento; que pese a que sobre el patrimonio que ahora se afecta ya se inscribieron otras medidas cautelares, las mismas no resultan suficientes, toda vez que, dada la naturaleza Constitucional de la presente acción y el interés superior que pretende proteger la medida acá adoptada se muestra más restrictiva de ser mutada o modificada” (Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fl. 95 archivo digital).

En punto a la **razonabilidad**, indicó:

“Se muestra razonable la medida jurídica, como quiera, es de aquellas medidas que se encuentran permitidas (...) como la medida principal en ejercicio de la Acción Extintiva, además de idónea, en el entendido que tratándose de bienes sujetos a registro como los bienes inmuebles que se cautelan, se requiere indefectiblemente inscribir la medida en los registros públicos, resultando en contraposición a lo irrazonable, pues se limita estrictamente el derecho de disposición, sin ir más allá de afectar derechos de terceros de buena fe u otros derechos de quienes aparecen inscritos como titulares del derecho de dominio, en atención a que no se trata de una pena que se impone, sino que es una consecuencia patrimonial por el origen irregular de los inmuebles, el cuestionamiento sobre el justo título que ampara la propiedad en cabeza de la Familia Palacino Puerto y Maka Eventos S.A.S. se encuentra menguado por haber vulnerado los canones (sic) constitucionales que amparan la propiedad bien habida; además de tornarse temporal y accesoria al proceso extintivo., pues no encuentra esta Fiscalía 53 E.D. otra medida que pueda restringir el derecho de disposición, además que es la cautela que en todo caso procede su imposición, como quiera que se cuentan con pruebas que permiten afirmar con probabilidad de verdad que el grupo de bienes (...), se encuentran fundados vínculos con causales extintivas” (Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 95-86 archivo digital).

En cuanto a la **proporcionalidad**, precisó:

“(...) Se muestra proporcional la medida jurídica, toda vez que no encuentra esta Fiscalía otra medida que nos reporte el mismo beneficio que se pretende, frente a los intereses superiores del Estado como lo son, como el Patrimonio Público, el Tesoro Público y la Moral Social.

De tal manera que de no imponer las medidas cautelares jurídicas como las que ahora se imponen (...) nada nos garantiza que los bienes no serán distraídos, gravados, transferidos, negociados. Este pronóstico encuentra respaldo probatorio en los títulos de propiedad que se anexan con la demanda extintiva, de donde se advierte todas las maniobras que pueden ser utilizadas para ocultar el patrimonio ilícito, pues nótese que la familia Palacino Puerto, con sus bienes constituyen sociedades que entregan como aportes, divisiones materiales, gravámenes como ocurre con el inmueble identificado con FMI 50N-20232370 sobre el que se constituye hipoteca a favor de una Cooperativa de trabajadores del propio Saludcoop que fue el vehículo utilizado por Palacino Antia para desviar recursos públicos del SGSSS e, incluso enajenaciones con terceros que posteriormente inician procesos de pertenencia como ocurre con el bien con FMI 50N-20432556, pretendiendo legalizar activos adquiridos de manera irregular, por lo que se busca proteger los bienes para que no puedan ser enajenados, transferidos, gravados, negociados o distraídos.

Motivo por el cual el derecho de disposición que se limita debe ceder frente al interés superior del Estado Colombiano que se protege con acciones como la de Extinción de Dominio que ampara el patrimonio público, el tesoro público y la moral social (...)” (Proceso

E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 96-97 archivo digital).

Es así, que dicho criterio atiende la teleología que persigue tanto el proceso de extinción de dominio, como las medidas cautelares, puesto que existen elementos fundados que permiten inferir un incremento de activos producto -directo o indirecto- de una actividad ilícita y/o por formar parte de un incremento patrimonial no justificado.

4.6. Como en el evento anterior, igualmente se esgrimieron los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, de manera concreta respecto de la cautela de **secuestro**.

En efecto, en lo que atañe a la **necesidad**, sostuvo el ente persecutor que, se muestra necesario limitar la propiedad debido a que las solas medidas jurídicas no resultan suficientes, puesto que, se requiere evitar que aquellos que «hacen riqueza tomando atajos y ventajas» continúen disfrutando de la propiedad que no encuentra amparo Constitucional y Legal, es así que, permitir que quien atenta contra el patrimonio del Estado siga disfrutando de los réditos de su actividad espuria desequilibra el mandato Constitucional que promueve el trabajo honesto y la generación de riqueza y empresa por medios lícitos. Esto, sumado a que se muestra como necesaria, con el fin de que se preserven los bienes en estado de valoración económica y recuperación de dineros para el Estado (Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 99-100 archivo digital).

En lo que concierne a la **razonabilidad** del gravamen en comento, se dijo que sobre algunos bienes que se afectaron existen medidas de embargo estatales y no se han llevado a cabo los remates de estos para recuperar los recursos extraviados, justamente, porque su titular detenta el usufructo, lo que puede dificultar la tarea de ejecutar las decisiones que declaran responsable fiscalmente a PALACINO ANTIA. Además, tras hacer un balance concluyó que el interés particular sobre los bienes en los que se restringe el usufructo debe ceder a los intereses superiores del Estado de proteger la propiedad privada en punto de garantizar la adquisición de propiedad por medios lícitos (Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 102-103 archivo digital).

Por último, frente a la **proporcionalidad** de la medida de secuestro, expuso la agencia fiscal que teniendo en cuenta los fines esenciales del Estado y el «atentado contra el

tesoro público», al ponderar la garantía de la propiedad con la administración de justicia, aquella debe doblegarse ante los intereses superiores del Estado, que son los que se protegen a través de las medidas de extinción de dominio. De tal suerte que es necesaria la total materialización de las cautelas, pues, la actividad proterva no genera derechos, siendo forzosa su imposición, máxime, cuando en el caso *sub examine*, se presentan desviaciones y apropiaciones de recursos del erario por elevadas sumas conforme fueron cuantificadas en los fallos de responsabilidad fiscal y de naturaleza penal (Proceso E.D. Radicado de la Fiscalía No. 11001-6099-068-2013-12690 E.D., Cuaderno No. 16, Resolución de Medidas Cautelares, Fls. 103-104 archivo digital).

4.7. Acorde a lo anterior, y más allá de que en algunos apartes la Fiscalía exhibe una argumentación similar, tal como lo expresa la defensa, considera esta oficina judicial que, los razonamientos esbozados por esa entidad surgieron de la estimación y análisis del abundante material probatorio y elementos de juicio suficientes, que permiten considerar el probable vínculo de los bienes afectados con las causales de extinción de dominio y la necesidad y razonabilidad de decretar gravámenes sobre los activos involucrados.

La Fiscalía cumplió con la carga de analizar la convergencia de tales axiomas con sustento adecuado, todo, bajo premisas que no partieron del capricho de la entidad o de meras especulaciones, sino de 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; y, concomitante con lo visto, se advierte que la resolución expedida fue debidamente fundamentada para el cumplimiento de los fines consagrados en la ley, emergiendo clara, concreta y explícita en cuanto a las razones que la condujeron a imponer las cautelas.

Igualmente, cabe precisar que, el trámite extintivo es distinto y autónomo de cualquier otra acción², por manera que, independientemente de que algunos bienes de los aquí cuestionados ya se encuentren afectados con medidas cautelares ordenadas por entidades como la Dirección de Impuestos Nacionales – DIAN, la Superintendencia de Industria y Comercio, o la Contraloría General de la República, lo cierto es que, la

² Artículo 18 de la Ley 1708 de 2014. «AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN. Esta acción es distinta y autónoma de la penal, así como de cualquiera otra, e independiente de toda declaratoria de responsabilidad.

En ningún caso procederá la prejudicialidad para impedir que se profiera sentencia, ni incidentes distintos a los previstos en esta ley».

Fiscalía General de la Nación en ejercicio de su potestad investigativa y persecutora también puede proceder en idéntica forma cuando lo estime necesario, razonable y proporcional, además que está obligada a cumplir con los procedimientos previstos en la ley y la Constitución -recuérdese que la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional-.

Lo anterior, sumado a que el trámite extintivo de dominio no puede quedar supeditado a disposiciones emitidas por otras entidades ajenas al procedimiento, ni los bienes perseguidos pueden quedar a la deriva en el evento en que aquellas entidades opten por definir responsabilidades y en un caso dado liberar los bienes, mientras la actuación despojadora de la propiedad continua.

Así pues, en todo caso, se observa indispensable la imposición de cautelares sobre los inmuebles de matrícula inmobiliaria n°. **50N-20121951, 50N-20232370, 50N-20233378, 50N-20331001, 50N-20311288, 50N-20545972, 50N-20545977, 50N-20298059, 230-163468, 060-160663, 060-160831, y 230-156284**, a efectos de limitar el derecho a la propiedad, posiblemente, producto directo o indirecto de una actividad proterva y/o que forme parte de un incremento patrimonial no justificado, aunado a que las medidas cautelares son instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege de manera provisional, y mientras dure el proceso, la integralidad de un derecho que es controvertido.

Las precautorias buscan asegurar que los efectos de una eventual sentencia que extinga el derecho de dominio puedan ser ejecutados. Específicamente, la Ley permite a la Fiscalía la imposición de aquellas medidas para garantizar los fines del proceso, lo cual, sin embargo, no implica considerar como anticipada una extinción del derecho de dominio, pues estas gozan de ser 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 tesis frente a la configuración o no de las causales invocadas por la Fiscalía.

Entendido bajo el cual las medidas de embargo y el secuestro se tornan imperiosas en procura de evitar que los bienes *sub judice*, sean negociados, gravados o transferidos, debido a que no se encuentran otras cautelares que reporten la misma finalidad.

A la luz de las consideraciones expuestas, no son de recibo los planteamientos de la profesional del derecho, cuando quiera que, en lo que se refiere a los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, este Despacho avizora que dada la gravedad y envergadura de la situación fáctica, esto es, por ocasión a la actividad ilícita -peculado por apropiación en favor de terceros- por la que fue condenado penalmente CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA, quien, en su calidad de presidente ejecutivo de la Empresa Promotora de Salud Saludcoop OC, desviaba recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incrementando así su patrimonio y el de familiares allegados, se compagina con el estándar de aplicabilidad que corresponde a cada uno.

Y es que, no se acreditó circunstancia alguna por la que resulte procedente declarar la ilegalidad de las limitantes de embargo y secuestro, pues, como lo prevé el estatuto extintivo (art. 113 de la Ley 1708 de 2014), la memorialista tenía la carga de demostrar que objetivamente la materialización de gravámenes no se muestra como necesaria, razonable y proporcional; sin embargo, no lo hizo, tampoco sustentó el por qué no se está cumpliendo con los fines de las precautorias decretadas o, que las circunstancias que dieron origen a su imposición se modificaron o desaparecieron.

Contrario sensu, se evidencia que, no solo aquellas fueron sustentadas, sino que estas resultan razonables, necesarias y proporcionales, en procura del cumplimiento de los propósitos contemplados en los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014.

De otro lado, precisa resaltar que los argumentos esgrimidos por la abogada solicitante en punto a la carencia del análisis de los elementos de prueba obrantes, o la falta de «entidad probatoria», no es un aspecto factible de debatir a través de este trámite incidental, sino que ello es propio de la etapa de juzgamiento.

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

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.

En consecuencia, advierte el juzgado, a partir del estudio de la resolución de 2 de septiembre de 2022, que la decisión de imponer las medidas cautelares de embargo y secuestro emergen necesarias, razonables y proporcionales para el cumplimiento de su teleología.

4.8. Bajo estos derroteros, el Juzgado declarará la legalidad formal y material de las medidas cautelares de embargo y secuestro, sobre los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias n°. **50N-20121951, 50N-20232370, 50N-20233378, 50N-20331001, 50N-20311288, 50N-20545972, 50N-20545977**, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO; sobre los inmuebles de matrícula inmobiliaria No. **50N-20298059, 230-163468** propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA; y sobre el inmueble de matrícula inmobiliaria No. **230-156284**, propiedad de ANDRÉS MAURICIO PALACINO PUERTO, relacionado en el acápite V de la presente providencia, impuestas mediante resolución de 2 de septiembre de 2022, por la Fiscalía 53 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, al quedar establecido el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 87 y 88 del Código de Extinción de Dominio.

En lo que respecta a los predios con folio de matrícula n°. **060-160663** y **060-160831** los cuales fueron afectados en el 7.69 % de propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA, si bien la abogada defensora pidió, de forma general, el levantamiento de la cautela de embargo y **secuestro** sobre el conjunto de bienes de sus prohijados, con arreglo a la resolución de imposición de medidas cautelares objeto de censura, sobre dichos predios únicamente se decretaron las cautelas de suspensión del poder dispositivo y **embargo**, por lo que, este Despacho declarará la legalidad formal y material, específicamente, frente a este último gravamen.

4.9. Ejecutoriada esta decisión, deberá remitirse la presente actuación al Juzgado Segundo (2º) del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, donde actualmente se adelanta la etapa de juicio bajo el radicado E.D. No. 2022-143-2.

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

RESUELVE

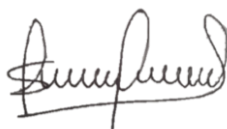
PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD la legalidad formal y material de las medidas cautelares de embargo y secuestro, sobre los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria n°. **50N-20121951, 50N-20232370, 50N-20233378, 50N-20331001, 50N-20311288, 50N-20545972, 50N-20545977**, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA y MARÍA CRISTINA PUERTO VALLEJO; **50N-20298059, 230-163468** pertenecientes a CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA; y **230-156284**, que figura a nombre de ANDRÉS MAURICIO PALACINO PUERTO, impuestas por la Fiscalía 53 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio mediante resolución de 2 de septiembre de 2022, de conformidad con las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA LEGALIDAD formal y material de la medida cautelar de embargo, sobre el 7.69 % de los bienes con folio de matrícula inmobiliaria n°. **060-160663** y **060-160831**, propiedad de CARLOS GUSTAVO PALACINO ANTIA, , impuesta por la Fiscalía 53 de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio mediante resolución de 2 de septiembre de 2022, según las razones expuestas en precedencia.

TERCERO: EN FIRME esta decisión, **REMITIR** la presente actuación al Juzgado Segundo (2º) del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, donde actualmente se adelanta la etapa de juicio bajo el radicado E.D. No. 2022-143-2.

CUARTO: 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

Jueza