

**Constancia secretarial:** Señor Juez, le informo que el día 11 de enero de 2022 se publicó por estados auto que admite a trámite el control de legalidad a las medidas cautelares propuesto por la apoderada de la afectada Patricia Esther Perea Rodríguez y se corrió traslado de este a los sujetos procesales de conformidad con el artículo 113 de la Ley 1708 de 2014. Sírvase proveer.



**Guiomara Bolívar Serrano**  
Auxiliar Judicial II

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



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

Medellín, veintiséis (26) de enero dos mil veintidós (2022)

<b>RADICADO FISCALÍA</b>	2017-01980
<b>RADICADO INTERNO</b>	05000312000120210007600
<b>INTERLOCUTORIO</b>	No. 008
<b>PROCESO</b>	Extinción de Dominio
<b>AFFECTADOS</b>	Patricia Esther Perea Rodríguez y otros
<b>ASUNTO</b>	Declarar la legalidad formal y material de las medidas cautelares

**1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Resolver lo pertinente frente a la solicitud de control de legalidad de las medidas cautelares, elevada por el apoderado de la afectada **Patricia Esther Perea Rodríguez**, propietaria de los bienes que se describe a continuación:

**INMUEBLES**

Clase	Lote / Casa
<b>Matrícula inmobiliaria</b>	<b>180-3696</b>
<b>Dirección</b>	Calle 13 B #5D-56, barrio Niño Jesús
<b>Municipio</b>	Quibdó
<b>Departamento</b>	Chocó
<b>Propietaria</b>	Patricia Esther Perea Rodríguez

Clase	Terreno / Casa
<b>Matrícula inmobiliaria</b>	<b>180-6695</b>
<b>Dirección</b>	Calle 24 B #11A-77, barrio Las Margaritas
<b>Municipio</b>	Quibdó
<b>Departamento</b>	Chocó

Propietarias	Patricia Esther Perea Rodríguez / Gelmy del Cármén Perea Rodríguez
--------------	--

## ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

Clase	Establecimiento de Comercio
Matrícula	<b>29-027979-12</b>
Dirección	Carrera 8 #28-62
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietaria	Patricia Esther Perea Rodríguez

Clase	Establecimiento de Comercio
Matrícula	<b>29-027980-02</b>
Dirección	Carrera 8 #28-62
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietaria	Patricia Esther Perea Rodríguez

## 2. COMPETENCIA

Previo a adoptar la decisión que en derecho corresponde, se debe indicar que en virtud de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 39 de la Ley 1708 de 2014, este despacho es competente para resolver la solicitud de control de legalidad presentada por la defensa de la afectada. Dicha norma prescribe lo siguiente:

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

Como ya se señaló, el presente asunto se adelanta con relación a los inmuebles, descritos anteriormente, respecto de los cuales fueron decretadas las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro por parte de la Fiscalía 42 adscrita a la Dirección Nacional de Fiscalías de Extinción de Dominio, a través de Resolución de medidas cautelares del 09 de septiembre de 2021, la cual suscitó la solicitud de control de legalidad por parte de la afectada, que motiva al despacho a pronunciarse conforme a derecho.

## 3. SITUACIÓN FÁCTICA

Los hechos que dieron origen a la investigación, se conocieron en el informe No 9-104869 del 22 de junio de 2017, mediante el cual fuentes formales y medios abiertos informaron que el señor **Efren Palacios Serna**, estaba vinculado en la investigación que adelantada la Fiscalía 10 Delegada ante la Corte Suprema de Justicia bajo el radicado 270016001100201402585, por los delitos de peculado por apropiación

agravado, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos y falsedad ideológica en documento público.

Informes e inspecciones judiciales dan cuenta que entre el 13 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, periodo en el cual **Efren Palacios Serna** se desempeñó como gobernador del departamento de Chocó, ordenó a Guillermo Verhelst Cruz, secretario de salud, tramitar y celebrar contratos de prestación de servicios de salud para el suministro de medicamentos, con la intención de apropiarse de los recursos de la salud, asignados para vigencia 2013, los cuales nunca fueron entregados o prestados a la población, pero efectivamente fueron pagados.

#### **4. ACTUACIÓN PROCESAL**

El 9 de septiembre de 2021 la Fiscalía 42 Especializada de Extinción de Dominio emitió Resolución bajo el Radicado No. 1100160990682017-01980 en la cual decretó la medida cautelar, ordenando la suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro de, entre otros, los bienes inmuebles descritos en el acápite 1 de la presente providencia.

Asimismo, el día 22 de noviembre de 2021 le correspondió por reparto a este despacho el conocimiento de la solicitud de control de legalidad presentada por la apoderada de la afectada **Patricia Esther Perea Rodríguez**, cuya admisión a trámite fue notificada mediante auto del 16 de diciembre de 2021, corriendo traslado de la solicitud a los sujetos procesales del 12 al 18 de enero de la presente anualidad, conforme lo dispuesto por el artículo 113 del Código de Extinción de Dominio. Vencido el término, se observa que no hubo pronunciamientos respecto de dicha solicitud.

#### **5. DE LA SOLICITUD**

En escrito allegado por la apoderada de la afectada **Patricia Esther Perea Rodríguez**, mediante el cual solicitó control de legalidad a las medidas cautelares proferidas por la Fiscalía 42 E.D. en Resolución del 9 de septiembre de 2019, sobre los bienes inmuebles descritos en el acápite 1 de la presente providencia, invocando las causales 1, 2 y 3 del artículo 112 de la Ley 1708 de 2014 y aduciendo los siguientes argumentos:

Que la afectación a los bienes de Patricia Esther Perea Rodríguez es ilegal, debido a que en su contra no se adelantan investigaciones, ni cursan procesos de índole penal además no fue ella quien cometió la conducta ilícita de base.

Dice que el decreto de medidas cautelares debe ser motivado adecuadamente por la Fiscalía, siendo la medida cautelar por excelencia, la suspensión del poder dispositivo la cual debe decretarse como regla general, y solo de manera excepcional, las medidas de embargo, secuestro y toma de posesión de bienes,

haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

Manifiesta que la Fiscalía 42 E.D., de manera arbitraria, ilegal, injustificada, innecesaria, irracional, indiscriminada, superficial y generalizada, se limitó a conformar una "*bolsa común*", donde incluyó a una serie de personas, presuntamente todas involucradas en la comisión de conductas punibles e identificar unos bienes presuntamente de origen y destinación ilícita, agregar unos contenidos normativos, señalar que hay que combatir la corrupción, el "crimen organizado" y el llamado "concierto de la Corrupción", y con eso, consideró que es suficiente para decretar unas medidas cautelares, sin precisar ni motivar la necesidad, proporcionalidad y adecuación de las mismas.

Además, considera ilegal la medida de embargo y secuestro que pesa sobre los bienes inmuebles con matrículas inmobiliarias No. 180-6695 y 180-3696, al no estar relacionados en la parte resolutiva del pronunciamiento en comento.

Integra el tema de la responsabilidad solidaria dentro de la resolución de la Fiscalía, con una remisión normativa a los preceptos contenidos en el artículo 2344 del Código Civil, indicando que cuando se trata de sociedad por acciones simplificadas –SAS- al tener contenido netamente comercial, debe hacerse de manera obligatoria con las disposiciones contenidas en el Código de Comercio, y en las leyes especiales de constitución de cada sociedad, para luego colegir que:

*"\*Los accionistas sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.*

*\*Sólo responden de manera solidaria frente a actos defraudatorios los accionistas que hubieran realizado, participado o facilitado el mismo, y en el caso que nos ocupa no se aplican ningunos de los requisitos, unido (SIC) al hecho que la norma ni siquiera fue tenida en cuenta en la resolución del 09 de septiembre de 2021, por desconocimiento o inobservancia de la misma, en su afán de predicar y atribuir responsabilidad solidaria donde no hay razones para ello, y mucho menos juicios, indicios, que permitan inferir o llegar al convencimiento con grado de certeza que la señora Rodríguez tuvo conocimiento o participó en la realización de la conducta punible "cometida" por el señor Leymar, lo que se concreta en el hecho que contra la misma no obra proceso ni investigación penal alguna por los hechos que dieron origen al proceso de extinción del derecho de dominio que nos ocupa."<sup>1</sup>*

Finalmente, solicita que se declare la ilegalidad y se ordene la cancelación de las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo, secuestro y toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, decretadas por la Fiscalía 42 especializada en extinción del derecho de dominio, mediante resolución del 09 de septiembre del año 2021, sobre los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria Nros. 180-6695 y 180-3696, y sobre la IPS Centro Terapéutico Fisiosalud S.A.S, con NIT 818002335-9.

---

<sup>1</sup> Folios 14 y 15, archivo 02SolicitudControl de Legalidad.

Así mismo, que se ordene la cancelación de las medidas cautelares ante la oficina de registro e instrumentos públicos de Quibdó, Cámara de Comercio y a la SAE que proceda de manera inmediata a realizar la devolución y entrega material de los inmuebles a sus propietarias.

## 6. PRONUNCIAMIENTO DE LA FISCALÍA

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

## 7. CONSIDERACIONES

Conforme lo expuesto, el despacho analizará si la Resolución de Medidas Cautelares expedida por la Fiscalía 42 Especializada de la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio el 09 de septiembre de 2021, cumple con los presupuestos para acceder al decreto de legalidad:

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

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

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

Asimismo, la alta Corporación en fallo C-516 del 12 de agosto de 2015, Magistrado

---

<sup>2</sup> Norma derogada por la Ley 793 del año 2002 y declarada su exequibilidad por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-740 de agosto 28 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño.

PONENTE Dr. Alberto Rojas Ríos, ratificó lo dicho en la sentencia de exequibilidad de la Ley 793 de 2002, respecto a la naturaleza jurídica de la acción, en cuanto constitucional, pública, jurisdiccional, autónoma y directa, al manifestar:

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

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

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

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

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

*"[...] en cuanto a las restantes facultades, la Corte observa que la Fiscalía General de la Nación cumple funciones de instrucción en un proceso especial concebido por el legislador para ejercer una acción constitucional pública, no asimilable ni a la acción penal ni a la acción civil. En ese marco, las facultades atribuidas a la Fiscalía para que practique medidas cautelares sobre los bienes objeto de extinción de dominio o para que solicite tales medidas al juez de conocimiento,*

*son compatibles con la naturaleza pública de la acción y con los intereses superiores que en él se hallan en juego. [...] son compatibles con la facultad de ordenar medidas cautelares y con la índole de éstas en cuanto mecanismos orientados a asegurar la posterior realización de los fines del proceso de extinción de dominio. Si la Fiscalía General, con base en la investigación realizada, consigue pruebas que le permiten inferir razonablemente que determinados bienes pueden ser objeto de extinción de dominio, debe abrir investigación y puede practicar medidas cautelares sobre tales bienes o solicitarle al juez que las ordene, pues de esta manera se evita que se oculten o sometan a transacciones orientadas a eludir la acción de la justicia.*

[...]

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

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

En cuanto al régimen legal, los artículos 87, 88 y 89 de la Ley 1708 de 2014 prevén lo siguiente respecto de las medidas cautelares:

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

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

**“Artículo 88. Clases de medidas cautelares. (Modificado por el artículo 20 de la Ley 1849 de 2017).** Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.

*Adicionalmente, de considerar razonables y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares:*

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

**“Artículo 89. Medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio. (Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1849 de 2017).** Excepcionalmente, el Fiscal podrá decretar medidas cautelares antes de la demanda de extinción de dominio,

*en casos de evidente urgencia o cuando existan serios motivos fundados que permitan considerar la medida como indispensable y necesaria para cumplir con alguno de los fines descritos en el artículo 87 de la presente ley. Estas medidas cautelares no podrán extenderse por más de seis (6) meses, término dentro del cual el Fiscal deberá definir si la acción debe archivarse o si por el contrario resulta procedente presentar demanda de extinción de dominio ante el juez de conocimiento".*

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

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

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

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

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

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

- 1. Cuando no existan los elementos mínimos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida tengan vínculo con alguna causal de extinción de dominio.**
- 2. Cuando la materialización de la medida cautelar no se muestre como necesaria, razonable y proporcional para el cumplimiento de sus fines.**
- 3. Cuando la decisión de imponer la medida cautelar no haya sido motivada.**
- 4. Cuando la decisión de imponer la medida cautelar esté fundamentada en pruebas ilícitamente obtenidas.**

**Artículo 113. Procedimiento para el control de legalidad a las medidas cautelares.** *El afectado que solicite el control de legalidad debe señalar claramente los hechos en que*

*se funda y demostrar que concurre objetivamente alguna de las circunstancias relacionadas en el artículo anterior. La presentación de la solicitud y su trámite no suspenden el cumplimiento de la providencia ni el curso de la actuación procesal [...].*

Negrilla por fuera del texto original.

## 8. CASO CONCRETO

Se proceden a estudiar los reparos elevados por la apoderada de la afectada, los cuales se centran en afirmar que no existen elementos de juicio suficientes para considerar que los bienes de la afectada estén vinculados con alguna de las causales de extinción de dominio, que la materialización de la medida cautelar no se sustentó como necesaria, razonable y proporcional, y que dicha medida no fue motivada.

Sea lo primero indicar que la acción de extinción de dominio comporta dos etapas, las cuales se encuentran consagradas en el artículo 116 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 28 de la Ley 1849 de 2017, que reza:

**"ARTÍCULO 116. ETAPAS.** *El procedimiento constará de dos fases:*

- 1. Una fase inicial o preprocesal, preparatoria de la demanda de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía General de la Nación. En esta fase se llevará a cabo la investigación, recolección de pruebas, decreto de medidas cautelares, solicitud de control de garantías sobre los actos de investigación y presentación de la demanda de extinción de derecho de dominio.*
- 2. Una fase de juzgamiento a cargo del juez, que se iniciará con la presentación de la demanda de extinción de dominio por la Fiscalía General de la Nación. Durante esta última etapa los afectados e intervenientes podrán ejercer su derecho de contradicción en los términos de la presente ley".*

Ahora bien, se tiene que en fase inicial la Fiscalía 42 E.D. emitió Resolución de Medidas Cautelares el 09 de septiembre de 2021, con relación a los bienes pertenecientes a **Patricia Esther Perea Rodríguez Ortega**, entre otros, como consecuencia de la investigación que se adelanta en contra de **Efren Palacios Serna**, quien entre el 13 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, se desempeñó como gobernador del departamento de Chocó y ordenó a través de Guillermo Verhelst Cruz, secretario de salud, tramitar y celebrar contratos de prestación de servicios de salud para el suministro de medicamentos, con la intención de apropiarse de los recursos de la salud, asignados para vigencia 2013.

Para la Fiscalía, mediante la utilización de personas jurídicas como el Centro Terapéutico Integral Fisiosalud S.A.S. de propiedad de **Patricia Esther Perea Rodríguez**, entre otros, se llevaron a cabo actividades ilícitas como peculado por apropiación agravado, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos y falsedad ideológica en documento público.

Prueba de ello es la información hallada en la inspección judicial al radicado 110016000102201500360 adelantado por la Fiscalía 10 Delegada ante la Corte Suprema de Justicia:

*"EFREN PALACIOS SERNA tomó posesión del cargo como gobernador el 13 de diciembre de 2013 y antes de que concluyera la vigencia fiscal del 2013 para la cual tan solo faltaban 18 días, ordenó a través del señor Guillermo Verhelst Cruz, Secretario de Salud, tramitar y celebrar, con diferentes instituciones prestadoras de salud, contratos para la prestación de servicios de salud en el nivel bajo y medio de complejidad a la población pobre y vulnerable del departamento, con el único propósito de apropiar los recursos de la salud que habían sido asignados para la vigencia 2013, para que una vez comprometidos se facilitara su espuria ejecución.*

*Antes de concluir la vigencia fiscal de 2013 el señor EFREN PALACIOS SERNA ordenó tramitar contratos de salud con diferentes instituciones prestadoras de salud para la prestación de servicios de salud en el nivel bajo y medio de complejidad a la población pobre y vulnerable del departamento de Choco, a continuación, se relacionan los contratos:"*

Y relaciona el contrato 003-2, con fecha 10-OCT-2013, IPS Centro Terapéutico Integral Fisiosalud S.A.S., por un valor de trescientos millones de pesos.

Específicamente para el caso materia de estudio, el ente acusador manifestó:

*"Se tiene así mismo, que el entonces gobernador suscribió contrato con la IPS Centro Terapéutico Integran de Salud FISIOSALUD SAS NIT 818.002.335-9, por un valor de trescientos millones de pesos, para la supuesta prestación de servicios de salud Fisioterapia integral a la población pobre no asegurada, y a la que se ordenó el pago por resolución 0260 del 7 de marzo de 2014 y fue pagado el 21 de marzo de 2014, el momento de doscientos setenta y ocho millones cincuenta y un mil cuatrocientos pesos (278.051.400).*

*El representante legal de esta IPS y quien suscribió el contrato fue el señor LEYMAR CÓRDOBA SALCEDO CC No. 11.620.949, quien además es propietario al igual que la señora PATRICIA ESTHER PEREA RODRIGUEZ (SIC) CC No. 35.604.837, Como se encuentra registrado en Informe de Policía Judicial No. 12-445892 del 30 de junio de 2021, IPS que como se indicó anteriormente se le pago un monto de dinero muy importante por servicios que no fueron prestados y que con ocasión a esto se le inicio una investigación bajo el radicado 27001 6001 1 75201 700008, por el delito de Peculado por Apropiación el cual se encuentra en etapa de juicio en contra del señor LEYMAR SALCEDO CORDOBA.*

*En razón a lo anterior, se hizo necesario realizar un rastreo de bienes a los propietarios de dicha IPS, encontrando que la señora PATRICIA (SIC) ESTHER PEREA RODRIGUEZ (SIC) con CC no. 35.604.837 es propietaria **de una cuota parte de los** bienes identificados con matrícula inmobiliaria No. 180-3696 y 180-6695, bienes que son vinculados a la presente acción de extinción bajo la causal descrita en el numeral 11 del artículo 16 del C.E.D. en la proporción correspondiente a la señora PATRICIA, en razón a que no se encontraron bienes en la línea de tiempo en que se apropiaron de los recursos.*

*Siendo evidente que la apropiación de recursos públicos por parte de los propietarios de FISIOSALUD y que la misma sirvió como instrumentos para el ilícito, dicha IPS es vinculada a este trámite extintivo bajo el numeral 5 del artículo 16 del C.E.D."*

De igual forma, presentó como fundamentos de derecho que estructuran y configuran los presupuestos del artículo 118 de la Ley 1708 de 2014, para la imposición de medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro, los siguientes:

1. Responsabilidad de las personas jurídicas:

*"...aunque los contratos de las IPS con la Gobernación de Chocó y mediante los cuales se apropiaron de sumas muy importantes de dinero fueran suscritos por los representantes legales, quiera esto decir que los accionistas o propietarios no les emerja una causal de extinción de dominio o tal vez mas allá una imputación penal, pues finalmente son los socios, parte de las juntas directivas y propietarios de dichas IPSS quienes deciden la celebración de contratos con el estado, el cumplimiento de los requisitos para estos, pues no puede ser ajeno para los accionistas o propietarios de los establecimientos de comercio decisiones tan importantes sin su aval.*

***Se debe recordar como el señor WILSON PARRA PALACIOS, manifestó en diligencia de declaración en el proceso seguido contra el entonces Gobernador de Chocó EFREN PALACIOS en el radicado 27001 6001 100201402585 que el como dueño y representante legal de la IPS SONRIE S.A.S, se reunió personalmente para acordar como realizarían el desvío de recursos, por lo que se presume que así fue asignada toda la contratación, con el conocimiento y acuerdo directo de los propietarios de cada una de las IPS y cada uno de estos lucrándose de una parte de dinero.***

*De esta manera podemos ver como a través de figuras jurídicas se cometan toda clase de conductas criminales, en las que precisamente se utilizan entes corporativos para evadir las responsabilidades individuales o en aquellos casos en que se sancionan a los administradores, pero se dejan indemnes los entes fictos y sus propietarios.*

*La responsabilidad de la persona jurídica debe ser solidaria con la de las personas naturales propietarias y representantes, consecuencialmente. extenderse en responsabilidad patrimonial para esta serie de actos, donde la corrupción se vale de todo tipo de artimaña para apropiarse de los recursos de las personas más necesitadas.*

*No son desconocidos los casos de utilización de personas jurídicas que incurren en actos de corrupción frente a la contratación de nuestro país. donde finalmente vemos que los recursos se pierden y no se recupera por falta de herramientas jurídicas en el ámbito penal, sin embargo, en el ámbito de extinción de dominio se persiguen los bienes independientemente del resultado de las acciones penales y lo que es aún mejor, permite aplicar la causal de equivalencia, pues las organizaciones criminales como la que vemos que se conformó en nuestro caso, buscan todo tipo de artimañas para no reintegrar los recursos del estado".*

2. Responsabilidad solidaria en materia de extinción de dominio:

*"tipología que se funda que en el precepto que las personas que participaron en la comisión de la conducta ilícita le es exigible la totalidad del dinero apropiado, máxime en tratándose de dineros del erario y que tenían fines principales y necesarios para la satisfacción de necesidades básicas.*

*Lo anterior, atendiendo que la acción de extinción de dominio persigue el incremento patrimonial generado por la comisión de actividades ilícitas que provean riqueza a sus ejecutantes o sobre bienes que por equivalencia correspondan a los del producto del ilícito o daño patrimonial causado a la administración pública.*

*Así las cosas, es dable colegir que la responsabilidad solidaria no sólo se limita a las obligaciones provenientes de ciertos contratos y tipologías civiles, sino que abarca determinadas circunstancias de acuerdo al interés general y que por criterios político criminales e interés público, hacen que todos los intervenientes en la ejecución de una actividad ilícita respondan con sus bienes fruto de una consecuencia patrimonial.*

*Destáquese que, el artículo 96 del Código Penal establece que los daños causados con la infracción deben ser reparados por los penalmente responsables en forma solidaria y por los que conforme a la ley sustancial. están obligados a responder.*

*De otro lado y bajo esta lógica el canon 26 del Código Extintivo de Dominio en su numeral cuarto, hace una remisión expresa al Código Civil Colombiano. de manera puntual es plausible despacharnos a la temática de la responsabilidad por el hecho dañino, consagrada en el artículo 2344 .C.C, que reza:*

*"ARTICULO 2344. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas. cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa. salvo las excepciones de los artículos 2350 y 2355. Todo fraude o dolo cometido por dos o más personas produce la acción solidaria del precedente inciso"*

*En este sentido, de las actividades ilícitas en el caso que nos ocupa se generó un daño al patrimonio del Estado que propicia una clara responsabilidad de carácter patrimonial por parte de los afectados, la cual excede los límites de la responsabilidad personal limitada y se sitúa en la extintiva de dominio que por remisión normativa se acoge de la responsabilidad civil o patrimonial, de manera que resulta solidaria q todas las personas que se hicieron partícipes de la actividad ilícita, y se regenta por el monto del daño causado.*

*De manera similar, la H. Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia se ha referido en pronunciamientos de la jurisdicción de Justicia y Paz, en la que ha evaluado la responsabilidad patrimonial de los miembros de determinados grupos de delincuencia, en los que se hace a Un lado la responsabilidad penal personal y se analiza la responsabilidad solidaria de todos los miembros de la correspondiente organización delictiva."*

*Aspectos que tocan de manera análoga en punto de la normativa extintiva de dominio y que se presenta en escenarios de corrupción, donde difícilmente un sujeto por si solo puede consolidar una empresa criminal que busca saquear las arcas estatales, pues la compleja dinámica de los procesos de contratación estatal y del manejo de los recursos*

*públicos, exige la convergencia de varios individuos, todos anhelantes de fines pérpidos, por lo que requieren de precisos pactos criminales que hagan ver legales los actos de corrupción, actuando como cualquier otra organización delictiva y constituyendo una verdadera empresa criminal o GRUPO DELICTIVO ORGANIZADO, en este caso el de la CORRUPCIÓN DE CHOCÓ.*

*El interés público que estas situaciones comprometen, hacen nítido concluir que esta responsabilidad sea de tipo solidario, aunado al grave daño causado a la administración pública y a las bases fundantes del Estado Colombiano, por lo que la acción de extinción del derecho de dominio, ejercida por la Fiscalía General de la Nación en esta línea resulta proporcional y razonable.*

*Sobre este tópico, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que "con sujeción a la sentencia (3-370 de 2006 la responsabilidad solidaria de los demás integrantes del bloque del grupo armado organizado al margen de la ley surge en el ámbito civil y no en el penal, como se puntualizó en la aludida decisión" y claramente aplicable en casos de extinción del derecho de dominio. Agrega la Corte que:*

*"Si bien la responsabilidad penal continúa siendo individual, la responsabilidad civil derivada del hecho punible admite el elemento de la solidaridad. no solamente entre los penalmente responsables sino respecto de quienes por decisión judicial hayan sido calificados como miembros del grupo armado específico. entendido como el frente o bloque al que se impone causalmente el hecho constitutivo del daño en virtud de la relación de causalidad que se estructura entre las conductas delictivas que generan el daño V la actividad en concreto de ese grupo específico que actúa al margen de la ley al cual pertenecieron los desmovilizados.*

*"Todos los hechos punibles sometidos al ámbito de la Ley 975/05 exigen que su perpetración se produzca durante con ocasión de la pertenencia de los individuos desmovilizados a los grupos armados. lo que fundamenta la responsabilidad civil del grupo específico al amparo del cual se cometieron los delitos juzgados por parte de miembros de un grupo armado determinado, calificados como tales judicialmente..."*

3.Causal de equivalencia contemplada en el numeral 11 del artículo 16 del C.E.D.:

*"...los bienes pudieron haberse adquirido con recursos lícitos, sin embargo al probarse la ocurrencia de las conductas de **PECULADO POR APROPIACIÓN, CONCIERTO PARA DELINQUIR**, entre otros punibles por montos EXORBITANTES que quebrantaron los principios constitucionales del origen de la riqueza y la leal probidad de los servidores públicos, se erige un fuerte aspecto subjetivo de la causal extintiva por equivalencia, en tanto los actos objeto de reproche fueron ejecutados con el conocimiento y voluntad de los afectados, lo que hace que por vía extintiva de dominio que sus bienes sean pasibles de extinción.*

*Así las cosas, la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, denota la existencia de bienes que por equivalencia pueden ser reemplazados por los montos del daño patrimonial al Estado generado y que tienen como resultado inexorable en punto del canon 15 del C.E.D. una **CONSECUENCIA PATRIMONIAL**, y se hace una claridad más amplia respecto de esta causal en atención a que a la fecha, la mayoría de establecimientos de comercio droguerías, IPSS ya no existen por lo que existe el deber de perseguir de alguna manera dicho lucro ilícito permitido por esta ley.*

*En algunos casos se citó las causales 1, 4 y 5 del artículo 16 del código de extinción, que fueron explicadas respectivamente en cada caso en concreto y para los bienes encontrados en línea de tiempo de la actividad delictiva o meses posteriores a la apropiación de dichos recursos.*

**Ante este escenario, se hace ineludible postular el presente acto de parte para que previo juicio de extinción de dominio se declare en sentencia la perdida de todo derecho patrimonial en favor del Estado de los bienes enlistados en el ítem Quinto de la presente Resolución,** decisión que se ajusta a mantener la vigencia de los valores, principios y reglas del orden jurídico colombiano, cuya piedra angular se representa por la propia Constitución Política Colombiana, en tanto los particulares y autoridades deben resguardar los bienes de lícita procedencia, el trabajo digno y las formas de libertad económica bien habidas, no así, los patrimonios ilegítimos obtenidos a partir de la ejecución de actividades ilícitas, y de mayor reproche aquellos objetivos fruto del **CONCIERTO DE LA CORRUPCIÓN.**

*Se encuentra por tanto justificada la presente Resolución, en razón a que cada bien descrito ha vulnerado a la **PROPIEDAD LEGÍTIMA**, lo que conlleva a la aplicación de la extinción del derecho de dominio de manera autónoma, directa e independiente, erigiéndose como una nueva esfera de protección constitucional y legal en la aplicación de una causal de equivalencia, y sendas causales de origen ilícito.*

*La presente es una clara medida política criminal de la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, en tanto busca o propende erradicar y cautelar los derechos patrimoniales de una persona que se concertó para resquebrajar los principios, valores y reglas de la propiedad en Colombia y del adecuado manejo de los caudales públicos.*

*Lo anterior se ajusta a los compromisos internacionales suscritos por Colombia, es el caso de la **Convención de Palermo de 2000**, conocida también como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, este instrumento internacional precisó en su artículo 1 2 lo relativo al "decomiso e incautación" de los siguientes derechos patrimoniales:*

- i) *bienes producto de los delitos señalados en la convención,*
- ii) *bienes destinados en la comisión del delito*
- iii) *bienes que hayan sufrido transformación o conversión total o parcial,*
- iv) *bienes mezclados con aquellos adquiridos de fuentes lícitas (hasta el valor mezclado),*
- v) *Fijó que en cada uno de estos eventos, se deben respetar los derechos de terceros de buena fe.*

*Este referente internacional abrió el campo a nuevas actividades ilícitas de la delincuencia organizada, como la corrupción y obstrucción a la justicia.*

*De otro lado y en el mismo sentido la **Convención de Mérida de 2003** en su artículo 3123 contempló la aplicación del decomiso de bienes, haciendo especial énfasis en aquellos bienes relacionados con las conductas de corrupción, en vista de que esta problemática ha trascendido a escenarios mundiales.*

*Esta Resolución se acompaña a la búsqueda de restablecer el principio de confianza de los coasociados en el Estado Colombiano, a afirmar la vigencia de las normas en el país y dar un ataque frontal a la **CRIMINALIDAD ORGANIZADA DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA**, y por ende, se hace inevitable negar cualquier amparo alguno sobre los bienes acá vinculados, en tanto se colige una **CAUSAL DE DESTINACIÓN, ORIGEN, DESTINACIÓN Y EQUIVALENCIA**, siendo una clara medida político criminal que va en armonía con el principio de priorización del canon 25 del C.E.D., los lineamientos estratégicos del Fiscal General de la Nación y el orden normativo colombiano.*

*En sentencia C-944-12 la Corte Suprema de Justicia precisó que "la corrupción es una de las principales amenazas contra el Estado social de Derecho, pues vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública".*

*Puntualiza la alta corporación constitucional que desde el punto de vista político, la corrupción reduce la confianza de los ciudadanos en el Estado de derecho, pues implica el desprecio de los intereses de los ciudadanos, quienes se sienten totalmente ajenos a las decisiones públicas, **afectando la legitimidad de las decisiones del gobierno y del funcionamiento del Estado de derecho**, generándose la apatía y el desconcierto de la comunidad, de otro lado, desde el punto de vista económico, la corrupción reduce la inversión, aumenta los costos económicos, disminuye las tasas de retorno y obstaculiza el comercio internacional. aumentando los precios de los bienes y servicios y reduciendo su volumen y calidad, como tercer factor se expone que desde el punto de vista administrativo público, este fenómeno hace que los recursos públicos se desvíen hacia los patrimonios particulares o del entorno de los funcionarios corruptos, lo cual disminuye la cantidad destinada en fines públicos, especialmente en **educación y salud**".*

4. En cuanto a la urgencia de las medidas, manifestó que se trata de un GDO que tiene una gran capacidad de maniobra para distraer los bienes tal como se tiene decantado a partir de los elementos de juicio; las medidas son adecuadas en tanto la intervención que el Estado hace aquí a través de la Fiscalía General de la Nación resulten lo suficientemente aptas para lograr la desarticulación de patrimonios de verdaderas estructuras de poder criminal consolidándose los fines descritos en los artículos 87, 88 y 89 del C.E.D.; las cautelas son necesarias en tanto no pueden decretarse otra clase de medidas de menor limitación al derecho de propiedad, en tanto los bienes aquí enlistados son una clara materialización del crimen organizado, situación que obliga a la Fiscalía no resguardar ninguna clase de riqueza o derecho de contenido económico, y permita que éstos sigan generando utilidades, por ello, surge la imperativa urgencia de que su administración la ejerza el Estado.

5. Proporcionalidad de las medidas solicitadas, indica que lo son en sentido estricto, dado que el balance de los fines a conseguir es mayor frente a la limitación, en tanto se persigue la protección de la propiedad legítima. el trabajo digno, una política criminal clara de lucha contra las finanzas criminales y los fenómenos de criminalidad organizada, la igualdad material y el orden justo.

Para esta judicatura, existen un mínimo de elementos de juicio suficientes para considerar que probablemente los bienes afectados con la medida, tengan vínculo con las causales de extinción de dominio relacionadas

De igual forma, considera este Despacho que la Fiscalía en su resolución de imposición de medidas cautelares, sustentó adecuadamente y con suficiencia la materialización de la medida cautelar, el test de adecuación, necesidad y proporcionalidad está correctamente edificado, no resultando cautelas excesivas o arbitrarias.

En cuanto a la solicitud de que se declare la ilegalidad de las medidas cautelares impuestas sobre los bienes inmuebles con matrículas inmobiliarias No. 180-6695 y 180-3696, porque no aparecen relacionadas en la parte resolutiva, este Despacho considera que los bienes sobre los que pretende imponer dicha restricción, se encuentran suficientemente identificados e individualizados en el numeral 5 de la resolución, denominado "identificación y ubicación de los bienes objeto de medidas cautelares" que según el orden en que se presentó, corresponde a los bienes de las casillas 15, 16.

De igual forma, si bien no aparecen relacionados en el numeral primero del libelo en mención, la Fiscalía realizó un estudio de los elementos materiales probatorios que posee en contra de la IPS Centro Terapéutico Integral FISIOSALUD S.A.S, el cual relacionó en el numeral segundo, del cual Patricia Esther Perea Rodríguez es la propietaria y al estar directamente relacionados con las causales esgrimidas por el ente acusador, se entiende que como propietaria del mismo, se le afecten las demás propiedades a su nombre.

Es así que el argumento de que se materializaron unas medidas que no fueron decretadas en la resolución, no es de recibo por esta Judicatura, por lo que no se accede a dicha solicitud.

Una vez realizado el filtro de legalidad, es claro que la Resolución de Medidas Cautelares proferida por la Fiscalía 42 E.D. se ajusta a derecho en tanto reúne los requisitos de ley, esto es, motivos fundados que avalan la intervención cautelar, no encontrando circunstancia alguna de las previstas en el artículo 112 del Código de Extinción de Dominio que pudiera afectar su validez, razones por las cuales se impartirá legalidad tanto formal como material a la decisión referida.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad tanto formal como material de la Resolución de Medidas Cautelares, proferida por la Fiscalía 42 Especializada de la Dirección

Especializada de Extinción del Derecho de Dominio, mediante la cual fueran ordenadas las medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, embargo y secuestro de los siguientes bienes:

### INMUEBLES

Clase	Lote / Casa
Matrícula inmobiliaria	<b>180-3696</b>
Dirección	Calle 13 B #5D-56, barrio Niño Jesús
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietaria	Patricia Esther Perea Rodríguez

Clase	Terreno / Casa
Matrícula inmobiliaria	<b>180-6695</b>
Dirección	Calle 24 B #11A-77, barrio Las Margaritas
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietarias	Patricia Esther Perea Rodríguez / Gelmy del Carmen Perea Rodríguez

### ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

Clase	Establecimiento de Comercio IPS Centro Terapéutico Integral FISIOSALUD S.A.S
Matrícula	<b>29-027979-12</b>
Dirección	Carrera 8 #28-62
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietaria	Patricia Esther Perea Rodríguez

Clase	Establecimiento de Comercio IPS Centro Terapéutico Integral FISIOSALUD S.A.S
Matrícula	<b>29-027980-02</b>
Dirección	Carrera 8 #28-62
Municipio	Quibdó
Departamento	Chocó
Propietaria	Patricia Esther Perea Rodríguez

**SEGUNDO:** Contra esta decisión procede el recurso de apelación, de conformidad con el numeral 4 del artículo 42 y el artículo 113 inciso 3º de la Ley 1708 de 2014.

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JUAN FELIPE CÁRDENAS RESTREPO**  
**JUEZ**

**Firmado Por:**

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

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

Código de verificación:

**1e9e4cf67978164ee5f00765cb64c10b5345fb2dbb198dc1897fbdd2fef9bf6b**

Documento generado en 26/01/2022 03:08:34 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**