



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala Especial de Primera Instancia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA**

**JORGE EMILIO CALDAS VERA**  
**Magistrado Ponente**

**AEP 018-2026**

**Radicación N° 01449**

**CUI: 110016000000202502580**

**Aprobado mediante Acta N° 13**

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

**I. ASUNTO**

La Sala resuelve la solicitud de preclusión presentada por la defensa técnica de **Efrén Palacios Serna**, en su condición de exgobernador del departamento de Chocó, ante su fallecimiento, dentro de la actuación seguida por los delitos de *prevaricato por omisión, en concurso homogéneo, y heterogéneo con peculado por apropiación*.

## II. SITUACIÓN FÁCTICA

1. **Efrén Palacios Serna** fue elegido Gobernador del Chocó para el periodo comprendido del 2013 al 2015.

2. Mediante Acta del 13 de diciembre de 2013, **Palacios Serna** se posesionó como Gobernador del Chocó, la cual fue protocolizada mediante escritura pública n.º 1102 el 14 de diciembre de 2013 ante el Notario Primero del Circuito de Quibdó (Chocó).

3. El 21 de enero de 2014 la universidad Tecnológica del Chocó suscribió el Contrato de Obra n.º 001 con el arquitecto José Alber Lemos Lozano, para prestar sus servicios profesionales como interventor técnico, administrativo y financiero en la construcción de la primera etapa sede provincia del San Juan de la universidad Tecnológica del Chocó por valor de \$335.400.650, con un plazo de 15 meses, en este se indica que la apropiación presupuestal está a cargo de la Gobernación del Departamento del Chocó.

4. El 14 de febrero de 2014 **Palacios Serna** aprobó la póliza No. GU029890 de la Compañía de Seguros La Confianza del 25 de octubre de 2013, aportada por el contratista para garantizar el cumplimiento del contrato 010 de 2013 cuando se había incumplido la cláusula novena del aludido contrato, en la que se obligaba a constituir la dentro del término de cinco (5) días posteriores a su firma.

5. **Palacios Serna**, en su calidad de Gobernador del Departamento de Chocó, en el mes de marzo de 2014, emitió los siguientes actos administrativos:

5.1. Resolución n.º 0248 del 6 de marzo de 2014, mediante la cual ordena pagar el anticipo del contrato 010 de 2013, por valor de \$2.396.708.046 (cuando aún no se contaba con la licencia de construcción), transferidos al Patrimonio Autónomo Fiducolombia S.A. el 14 de marzo de 2014.

5.2. Resolución 0296 del 12 de marzo de 2014, a través de la cual ordenó pagar el anticipo del 50% del Contrato Interadministrativo n.º 032 de 2013.

6. El 28 de marzo de 2014 el contratista e interventor suscriben el documento Plan de Inversión del Anticipo del Contrato 010 de 2013, cuyas cuentas de cobro de proveedores datan del día anterior (27 de marzo), y según documento emitido por la Fiduciaria Bancolombia fueron pagados en el mes de abril, así:

6.1.- El 8 a Luis Ramón López Sierra, la suma de \$424.469.572,72.

6.2.- El 8 a Concretos y Concretos S.A.S. por valor de \$212.234.786,36.

6.3.- El 14 a Santa Rosa de Lima Maquinaria S.A.S \$1.485.643.504,52.

Total pagado: \$2.122.347.863,50. La diferencia de \$9.641.977,19 corresponde a los servicios bancarios por

\$8.493.983,42 y la suma de \$1.147.993,77 restitución de los intereses generados por el anticipo.

A estas empresas también se les estaba cancelando el 50% como anticipo, ya que, Gilberto José Acuña Reyes sin estar autorizado subcontrató con ellas toda la obra, a la primera para ejecutar todas las acciones del componente de mano de obra del contrato 010 de 201; a la segunda, el transporte; y a la tercera, los materiales e insumos, arrendamiento, equipos, herramienta y maquinaria.

Adicionalmente, las aludidas empresas son de Santa Marta, según el registro de Cámara de Comercio. La primera matriculada el 28 de marzo de 2014 y cancelada el 29 siguiente. En las otras dos el contratista Acuña Reyes es el representante legal suplente.

7. El 7 de abril de 2014, las actas de inicio de los dos contratos se suscribieron por Luis Alberto Quintero Barco, Secretario de Infraestructura, Vivienda y Movilidad, sin contar con la licencia de construcción.

7.1. El de obra, 010 de 2013 con el contratista Gilberto José Acuña Reyes y el interventor contratado por la universidad, José Alber Lemos Lozano.

7.2. El de interventoría con el representante de la universidad, Eduardo García Vega.

8. Contratos que no fueron liquidados en los dos años de administración de **Efrén Palacios Serna**, y por el contrario, se suscribieron plurales actas de suspensión:

8.1. Para el contrato 010 fueron 4 actas por un total de 7 meses y medio, justificadas en razones como la falta de licencia de construcción, los problemas en el terreno, la muerte de un trabajador que se debía esclarecer y la solicitud del contratista por razones de seguridad (...).

8.2. El de interventoría 032, también fue suspendido en las mismas fechas, pero las actas no las suscribió el representante de la universidad, sino el señor José Alber Lemos Lozano, como director de interventoría.

9. **Efrén Palacios Serna**, el 10 de agosto de 2015 suscribió con el contratista una adición en tiempo de 6 meses al Contrato 010 de 2013, señalando como fecha de terminación el 21 de febrero de 2016.

10. **Efrén Palacios Serna** suscribió con el contratista, interventor y supervisor, modificaciones al Contrato 010 de 2013 por mayores y menores cantidades de obra e ítems no previstos:

10.1. El Acta modificatoria n.º 1 se hizo el 16 de octubre de 2014, y,

10.2. La n.º 2 se efectuó el 10 de noviembre de 2015.

11. La construcción del bloque administrativo fue contratada inicialmente por la suma de \$432.441.231, modificándose luego por valor de \$899.397.636,21, sin que se lograra finalizar la obra.

12. **Palacios Serna** mediante las siguientes resoluciones ordenó realizar pagos a Gilberto José Acuña en virtud del Contrato 010 de 2013, por un monto de \$3.458'223.082 y por el contrato 032 un total de \$252.000.000, así:

| CONTRATO    | ANTICIPO Y ACTAS DE RECIBO PARCIAL | VALOR           | RESOLUCIÓN DE PAGO |
|-------------|------------------------------------|-----------------|--------------------|
| 010 DE 2013 | Anticipo                           | \$2.396.708.046 | 0248 del 06/03/14  |
|             | 1                                  | \$347.804.737   | 2076 del 15/12/14  |
|             | 2                                  | \$260.417.172   | 0444 del 16/03/15  |
|             | 3                                  | \$267.516.152   | 1458 del 22/16/15  |
|             | 4                                  | \$185.776.976   | 2875 del 25/09/15  |
|             | 5                                  | \$399.090.905   | 4363 del 21/12/15  |
| 032 DE 2013 | ANTICIPO 50%                       | \$168.000.000   | 0296 del 12/03/14  |
|             | 25%                                | \$84.000.000    | 3509 del 11/11/15  |

A través de la Resolución 4363 del 21 de diciembre de 2015, Eccehomo Moreno Cuesta, como gobernador encargado ordenó pagar el acta de recibo parcial de obra n.º 5 dentro del contrato 010/2013, menos la amortización por valor del anticipo, por valor de \$399.090.903.

El total por resoluciones firmadas por **Palacios Serna**, respecto del contrato 010 se pagaron \$3.458.223.082,

pero en el periodo en el cual fungió como gobernador titular y ordenador del gasto, el valor total ascendió a \$3.857.313.985

Y por el contrato 032, se ordenó pagar el anticipo y luego el 25% para un total de \$252.000.000.

Sumados los pagos por los dos contratos, *“el valor al que asciende el peculado por apropiación que se le imputa por los dos contratos 010 y 032 en total de cuatro mil ciento nueve millones novecientos ochenta y cinco mil pesos (\$4.109.313.985).”*.

13. **Efrén Palacios Serna**, ejecutó una serie de actuaciones administrativas en relación con los contratos 010 y 032 de 2013, pero no tomó las medidas necesarias para evitar que continuaran los incumplimientos de las obligaciones a cargo del contratista que afectaron de forma grave la ejecución del contrato, entre ellas:

13.1. Adoptar decisiones en aplicación de la cláusula décimo segunda del contrato e imponer multas por incumplimiento del contrato.

13.2. Declarar la caducidad del contrato conforme lo facultaba la cláusula décimo cuarta y el artículo 18 de la Ley 80 de 1993 mediante acto administrativo debidamente motivado y consecuentemente darlo por terminado y ordenar la liquidación del contrato en el estado en que se encontraba, o en su defecto, adoptar las medidas de control e intervención para garantizar la ejecución del objeto contractual

y la prestación de los servicios públicos o incluso tomar posesión de la obra para que la culminara el garante u otro contratista.

*“13.3. Con su conducta omisiva permitió un número excesivo de suspensiones en una obra programada para 10 meses, que se extendió del contrato inicial suscrito en septiembre de 2013, se inicia el cuarto mes del año 2014 y a diciembre de 2015 no se culminó, y no se emitió ningún acto administrativo por parte del ordenador del gasto para superar los incumplimientos en el contrato, ni ejecutó las garantías de cumplimiento del contrato, o imponer al contratista penalidades de naturaleza económica por el incumplimiento y tomar posesión de la obra o continuar ejecutando el contrato inmediatamente a través del garante o de otro contratista.”.*

Con esta omisión administrativa el gobernador no realizó sus funciones de supervisión y vigilancia de la correcta ejecución del contrato 010 de 2013 apartándose de su obligación constitucional y legal.

### III. ANTECEDENTES PROCESALES

De acuerdo con el diligenciamiento, el ente acusador en audiencia de formulación de imputación, celebrada el 2 de diciembre de 2020 ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá con función de control de garantías, le atribuyó a **Efrén Palacios Serna** los punibles de prevaricato por omisión en concurso homogéneo, y en concurso

heterogéneo con peculado por apropiación, cargos que no fueron aceptados por el procesado. No se solicitó medida de aseguramiento.

La audiencia de formulación de acusación se llevó a cabo ante esta Corporación en sesiones del 29 de marzo, 01 de junio y 30 de junio del 2022.

Mediante auto AEP 082-2022 del 29 de junio de 2022, la Sala decretó la ruptura de la unidad procesal de los trámites seguidos contra Francisco Abraham Palacios Mena, **Efrén Palacios Serna** y Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, y se dispuso adecuar la actuación seguida en contra del último al trámite previsto en la Ley 600 de 2000, dada su condición de aforado constitucional (al haber sido electo como Representante a la Cámara); así mismo, se ordenó seguir el trámite bajo la égida de la Ley 906 de 2004 respecto los demás procesados.

La audiencia preparatoria se celebró los días 16 de febrero y 18 de mayo de 2023; finalmente, el juicio oral se desarrolló los días 19 de febrero, 11 de abril, 15 de abril, 16 de mayo, 23 y 24 de septiembre y 3 de octubre de 2024, y su etapa de alegaciones se surtió los días 3 y 25 de abril de 2025.

Estando el proceso en el Despacho de quien funge como ponente para la emisión de la correspondiente sentencia, la defensa presentó solicitud de preclusión con fundamento en la causal 1ª del artículo 332 de la Ley 906 de 2004 modificado por el artículo 10 de la Ley 2477 de 2025, en concordancia con lo

dispuesto en el artículo 77 de la Ley 906 de 2004 y el numeral 1º del artículo 82 de la Ley 599 de 2000, por la muerte del acusado, **Efrén Palacios Serna**, razón por la cual se dispuso la ruptura de la unidad procesal respecto de este acusado, con el propósito de dar curso a la solicitud de preclusión elevada por su defensor por sobrevenir una de las causales objetivas que extinguen la acción penal.

#### IV. SUSTENTACIÓN DE LA SOLICITUD

Para fundamentar su pretensión, luego del recuento del trámite procesal y los hechos para soportar su solicitud, el señor defensor aporta la copia del registro civil de defunción, expedido el 29 de octubre de 2025, con indicativo serial N°11164797 de la Notaria Segunda de Quibdó, a través del cual certifica el deceso del procesado PALACIOS SERNA, ocurrido el día 28 de octubre de 2025, según certificado médico de defunción 25102020264323 suscrito por el médico José Luis Sánchez Mejía.

#### V. INTERVENCIONES

La delegada de la Fiscalía, el apoderado de la Contraloría, la delegada del Ministerio Público expresaron que no se oponen a la petición del defensor, arguyendo que se acreditó en debida forma el fallecimiento del acusado, razón por la cual es procedente extinguir la acción penal y decretar la preclusión en este asunto.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

De conformidad con el numeral 5º del artículo 235 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2018, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la solicitud de preclusión elevada por la defensa técnica de **Efrén Palacios Serna** en su condición de exgobernador del departamento del Chocó.

### **Fundamentos de la decisión**

El artículo 250 de la Carta Política prevé que la Fiscalía está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrella o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

Así mismo establece que el ente acusador no podrá suspender, interrumpir, o renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad, y en el numeral 5º se indica que en ejercicio de sus funciones deberá solicitar ante el juez de

conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando, según lo dispuesto en la ley, no hubiere mérito para acusar.

Además, según el párrafo del artículo 332<sup>1</sup> de la Ley 906 de 2004 modificado por el artículo 10 de la Ley 2477 de 2025, si durante el juzgamiento sobrevienen las causales establecidas en los numerales 1º y 3º ibídem, se habilita la posibilidad para que quien representa los intereses del procesado solicite la preclusión.

El aludido numeral 1º consagra como causal de preclusión del proceso la imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal.

En el caso concreto, la Sala encuentra que la defensa acreditó la muerte del acusado **Efrén Palacios Serna**, según el registro civil de defunción N° 11164797 expedido por la Notaría Segunda de Quibdó (Chocó) el 29 de octubre de 2025, donde se indicó que el referido ciudadano falleció el 28 de octubre de 2025, según certificado médico de defunción 25102020264323 signado por el galeno José Luis Sánchez Mejía.

De conformidad con lo expuesto, y dado que se encuentra debidamente acreditada una causal objetiva de extinción de la

<sup>1</sup> **Artículo 332 Causales.** El fiscal solicitará la preclusión en los siguientes casos:

1. Imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la acción penal debido, entre otras razones, a la configuración de cualquiera de las causales que la extinguen.

...

3. Inexistencia del hecho investigado.

(...)

**PARÁGRAFO. Durante el juzgamiento, de sobrevenir las causales contempladas en los numerales 1 y 3, el fiscal, el Ministerio Público o la defensa, podrán solicitar al juez de conocimiento la preclusión.**

acción penal, conforme lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 906 de 2004 -*muerte del acusado*- así como el numeral 1º del artículo 82 de la Ley 599 de 2000, se establece la imposibilidad para continuar con el ejercicio de la acción penal en los términos del numeral 1º del artículo 332 de la Ley 906 de 2004.

En consecuencia, se impone la obligación de acceder a la pretensión, por lo que se declarará extinguida la acción penal y por ende la preclusión del proceso adelantado en contra de **Efrén Palacios Serna**.

### **Otras determinaciones**

- En cumplimiento de la sentencia C-828 de 2010, por cuyo medio la Corte Constitucional declaró condicionadamente exequibles los artículos 82 del Código Penal y 77 de la Ley 906 de 2004, en relación con los derechos de las víctimas cuando el implicado fallece, se solicita a la Fiscalía dejar a disposición de las presuntas víctimas o sus representantes la totalidad de los elementos materiales de prueba que fueron recolectados durante la investigación previa al deceso del procesado.

Esto con el fin de que puedan promover otros mecanismos judiciales o administrativos que permitan resarcir sus derechos, posiblemente vulnerados por las conductas antijurídicas.

- Reiterar la orden de decretar la ruptura de la unidad procesal, para proseguir la actuación que se adelanta contra el también exgobernador del Departamento de Chocó Francisco Abraham Palacios Mena, con el número de radicación originario.

Contra esta decisión proceden los recursos ordinarios de reposición y apelación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR EXTINGUIDA** la acción penal por muerte del ex gobernador del departamento de Chocó **Efrén Palacios Serna**, identificado con la C.C. N° 11.792.250.

**SEGUNDO: PRECLUIR** el proceso adelantado en contra de **Efrén Palacios Serna**, con fundamento en la causal 1ª del artículo 332 de la Ley 906 de 2004.

**TERCERO: SOLICITAR** a la delegada de la Fiscalía, entregar a las presuntas víctimas, la totalidad de los elementos materiales de prueba recaudados, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**CUARTO.- REITERAR** la ruptura de la unidad procesal, para proseguir la actuación que en contra de Francisco Abraham

Palacios Mena, que mantendrá el número de radicación originario.

**QUINTO.- ARCHIVAR** la actuación, una vez cobre ejecutoria la presente decisión, en lo que tiene que ver con Efrén Palacios Serna.

Notifíquese y cúmplase.

**BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA**

Magistrada

**JORGE EMILIO CALDAS VERA**

Magistrado

**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**

Magistrado

**RODRIGO ORTEGA SÁNCHEZ**

Secretario