



## COMUNICADO 29

### 25 y 26 de junio

El comunicado 29 contiene cuatro decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

**Sentencia C-273/25:** La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 0433 de 2025, “Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento del Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar

**Sentencia SU-274/25:** La Corte amparó los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de *Sonia*. La actora, en su calidad de víctima de reclutamiento forzado acreditada ante la JEP, pretendió el otorgamiento de medidas de protección por parte de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA- de la jurisdicción especial.

**Sentencia C-276/25:** La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la facultad de la Superintendencia de Sociedades para remover a los administradores de sociedades comerciales sometidas a control, y la exequibilidad condicionada de la facultad de dicha entidad para designar su reemplazo.

**Sentencia C-278/25:** La Sala Plena declaró exequible la norma enunciada en la expresión: “en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal”, contenida en el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011

**Sentencia C-273/25 (junio 25)**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Expediente: RE-384**

**Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 0433 de 2025, “Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento del Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025”**

## 1. Norma objeto de revisión

### **"Decreto legislativo 0433 del 8 de 2025**

Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento del Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025

### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto número 062 del 24 de enero de 2025, y

#### **CONSIDERANDO:**

(...)

#### **DECRETA**

**Artículo 1. Vinculación personal supernumerario.** Facúltese al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, por el término de vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025 y las prórrogas que tengan lugar, para vincular ochenta (80) supernumerarios así: veinte (20) defensores de familia, veinte (20) nutricionistas, veinte (20) psicólogos y veinte (20) trabajadores sociales o profesionales en desarrollo familiar. Lo anterior, con el objeto de conformar y organizar mediante resolución suscrita por su representante legal o por quien este delegue, veinte (20) Defensorías de Familia que prestarán sus servicios dentro del

ámbito territorial determinado en el Decreto que declaró el estado de excepción.

**Parágrafo.** El tiempo de vinculación del personal supernumerario a que se refiere el presente artículo, no podrá exceder la vigencia del estado de conmoción interior y las prórrogas que tengan lugar.

**Artículo 2. Remuneración.** El personal supernumerario al que se refiere el artículo primero del presente decreto percibirá la asignación básica mensual, las prestaciones sociales y demás emolumentos establecidos para los empleados públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, según la escala salarial y la nomenclatura que rige para la Institución.

**Artículo 3.** Los gastos generados por la vinculación del personal supernumerario al que se refiere el artículo primero del presente decreto, se realizarán con cargo a la apropiación en el presupuesto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF para la vigencia 2025.

**Artículo 4. Vigencia.** Las facultades otorgadas en los artículos 1º y 2º serán ejercidas durante la vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto número 062 del 24 de enero de 2025.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 0433 del 8 de abril de 2025, "Por el cual se faculta al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF para la vinculación de personal supernumerario para prestar sus servicios en las Defensorías de Familia que se conformen en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta del departamento del Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar en el marco del Decreto 062 de 2025."

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional encontró ajustadas a la Constitución las medidas extraordinarias adoptadas en el Decreto Legislativo 433 de 2025. Estas consisten en facultar al ICBF para la vinculación de 80 supernumerarios para conformar 20 defensorías de familia que operen en la región del Catatumbo; quienes recibirán la asignación básica mensual, las prestaciones sociales y demás emolumentos establecidos para los empleados públicos de esa entidad, con cargo a la apropiación en el presupuesto del ICBF para la vigencia 2025.

Como aspecto previo, la Corte determinó que las medidas incorporadas en el Decreto 433 de 2025 no están afectadas por la inexecutable parcial del Decreto 062 de 2025 en la Sentencia C-148 de 2025, dado que aquellas se dirigen a la atención y garantía de los derechos fundamentales de la población civil afectada por la intensificación de los enfrentamientos bélicos en la región del Catatumbo, asunto que fue declarado exequible en esa providencia. Así, dichas medidas están orientadas a que las defensorías de familia a crearse velen por los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas con discapacidad en medio del conflicto y los fenómenos del desplazamiento y el confinamiento. Se trata de una de las poblaciones más vulnerables dentro del conflicto, que queda expuesta a convertirse en víctima de crímenes individuales contra su vida e integridad, reclutamiento forzado, minas antipersonales y material bélico sin explotar, incorporación a los comercios ilícitos y violencia sexual, entre otros.

Al analizar los *presupuestos formales* de validez constitucional del Decreto Legislativo 433 de 2025, la Corte concluyó que este satisface el requisito de suscripción porque fue firmado por todos los ministros -dos en encargo debidamente conferido- y por el Presidente de la República el día 8 de abril de 2025. La Corte advirtió que el Presidente suscribió el Decreto *sub examine* antes de trasladarse a territorio extranjero, y en consecuencia, previo a que se hiciera efectiva la delegación de atribuciones constitucionales al Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, conforme a lo establecido en el artículo 196 de la Constitución Política.

Adicionalmente, evidenció que el Decreto Legislativo en mención reunió los requisitos formales de temporalidad, motivación y alcance territorial, dado que: *i)* fue dictado y promulgado dentro del término de vigencia del Estado de conmoción interior previsto en el Decreto 062 de 2025, *ii)* previó medidas cuya duración se enmarca en ese mismo lapso, *iii)* fue motivado y *iv)* cumplió con el requisito de delimitación territorial al espacio geográfico allí determinado.

La Sala Plena también evidenció que las medidas dictadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 433 de 2025 superan los juicios materiales de validez constitucional que deben cumplir las medidas impartidas al amparo del estado de excepción. Se satisface el juicio de finalidad porque la norma de excepción busca impedir la extensión de los efectos de la perturbación del orden público sobre la garantía de los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes, a través del fortalecimiento de la institucionalidad en el territorio, junto con la respectiva financiación requerida para hacerlo efectivo.

Supera el juicio de conexidad material en sus dimensiones interna y externa porque en el Decreto juzgado se presenta una relación coherente entre las consideraciones y las medidas dictadas y debido a la relación entre los Decretos Legislativos 062 y 433 de 2025. La Sala concluyó que también se satisface el juicio de motivación suficiente porque el decreto justifica su expedición y no limita, afecta o suspende derechos fundamentales. En cuando al juicio de motivación de incompatibilidad, la Corporación encontró que el Decreto 433 de 2025 no suspende las leyes ordinarias sobre empleo temporal (artículo 83 de Decreto Ley 1042 de 1978 y artículo 21 de la Ley 909 de 2004), sino que crea una modalidad de supernumerarios, que no impide que la legislación ordinaria siga surtiendo sus efectos. Respecto al juicio de no discriminación, la Corte verificó que el Decreto 0433 de 2025 no emplea categorías sospechosas y no establece tratos diferenciados. Por el contrario, propende a la vinculación del personal en condiciones de igualdad.

La Corte también comprobó que el decreto legislativo en mención supera el juicio de necesidad. Respecto a la necesidad fáctica, concluyó que es necesario que el Estado intervenga en la salvaguardia de los derechos de la

niñez, la adolescencia y la juventud. Para ello se requiere superar la incapacidad de las seis defensorías de familia que operan en la región para atender a las altas cifras de desplazamiento forzado; procesos administrativos de restablecimiento de derechos solicitados y abiertos; asuntos extraprocesales activos; menores de edad ingresados al Programa de Atención Especializado para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Reclutamiento Ilícito; y atención por parte de unidades móviles. La Sala observó un incremento probado en la demanda de los servicios que presta el ICBF y la insuficiencia del personal de la entidad para cubrirla. Y, en cuanto a la necesidad jurídica, la Corte advirtió que no resultaba idóneo acudir a mecanismos ordinarios tales como la modificación permanente de la planta de personal o la creación de una planta temporal; el traslado o la reubicación de personal; o la contratación mediante prestación de servicios.

La Corte consideró que las medidas extraordinarias son proporcionales a la situación que se busca conjurar porque atiende a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de conmoción interior, los beneficios son mayores que los sacrificios que se general y es una medida transitoria, que busca proteger los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia. En cuanto al juicio de no contradicción específica, la Sala indicó que la posibilidad de nombrar empleos públicos por la vía de empleos temporales no está prohibida por la Constitución Política. Además, no son cargos de carrera y no se regulan los derechos de esos funcionarios. En esa medida, no se vulnera el derecho de acceso a los cargos públicos y el alcance de la discrecionalidad del nominador en empleos temporales.

Respecto a los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, la Corte concluyó que las medidas contenidas en el decreto legislativo no suspenden ni vulneran derechos fundamentales, no interrumpen el funcionamiento normal de las ramas del poder público, ni afectan la vigencia del Estado de Derecho. Tampoco comprometen derechos intangibles ni desconocen los mecanismos judiciales establecidos para su protección. Por último, el Decreto 433 de 2025 supera el juicio de transitoriedad porque es una norma transitoria que ha de regir y surtir efectos únicamente durante el estado de conmoción interior.

## **Sentencia SU-274 de 2025 (junio 25)**

**M.P. Vladimir Fernández Andrade**

**Expediente T-10.873.768**

**Corte amparó los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de Sonia. La actora, en su calidad de víctima de reclutamiento forzado acreditada ante la JEP, pretendió el otorgamiento de medidas de protección por parte de la Unidad de Investigación y Acusación -UIA- de la jurisdicción especial. La solicitud se fundamentó en que tuvo que abandonar el lugar en el que residía y esconderse junto con su hija menor de edad, debido a las amenazas que recibió por parte de las disidencias de las FARC-EP.**

*La Corte concluyó que la situación de riesgo en que Sonia se encuentra se derivó de su participación en el marco del Caso No. 07 y no exclusivamente del contexto de violencia intrafamiliar que la rodeaba, como erróneamente lo consideró la UIA. En consecuencia, la Sala Plena ordenó reubicar a la accionante y realizar una nueva evaluación del riesgo en la que, especialmente, se aplique un enfoque de género e interseccional.*

### **1. Antecedentes**

En el presente caso, la accionante pretendió que la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (en adelante, la UIA) resolviera el recurso de reposición que presentó en contra de la resolución que la inadmitió en el programa de protección a víctimas, testigos y demás intervinientes ante la jurisdicción especial. Asimismo, la actora solicitó el otorgamiento de medidas de protección, especialmente, de una medida de reubicación.

La demandante, quien es madre de tres menores de 4, 12 y 17 años, fue acreditada como víctima directa por la Sala de Reconocimiento de Verdad en el marco del Caso No. 07, sobre reclutamiento forzado y utilización de niñas y niños en el conflicto armado. Durante su pertenencia al grupo armado, la accionante fue víctima de violencia sexual. La demandante también fue víctima de violencia física, psicológica y sexual por parte de su expareja sentimental, quien la amenazaba con entregarla a las disidencias de las FARC-EP si se llevaba a la hija que tienen en común.

El 1º de junio de 2024, cuatro hombres armados, que se identificaron como miembros de las disidencias, se presentaron en la casa de la accionante y le dieron un plazo de dos horas para abandonar la región, de lo contrario, la

matarían. Los sujetos le indicaron que era informante de la JEP y que participaba en los eventos que la jurisdicción llevaba a cabo. Debido a ello, *Sonia* huyó junto con su hija de cuatro años y envió a sus otros dos hijos menores de edad a vivir con su papá. Actualmente, la actora y su hija menor se encuentran escondidas.

La UIA inadmitió a la tutelante en el programa de protección a su cargo por dos razones. Primero, porque, en su criterio, la situación de riesgo que enfrenta no tiene relación con su participación en los procesos que se adelantan en la JEP. Para la UIA, las amenazas que la tutelante recibió por parte de los miembros de las disidencias de las FARC-EP estaban asociadas, exclusivamente, a un conflicto de violencia intrafamiliar. Segundo, porque la actora no cooperó con el avance de la investigación que la fiscalía adelanta en el marco de la denuncia por violencia intrafamiliar que interpuso en contra de su expareja sentimental. Esto, comoquiera que *Sonia* no asistió a la valoración de lesiones y valoración psicológica ordenadas por la fiscalía, ni a una cita con la fiscal delegada.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud del principio *iura novit curia*, delimitó el asunto a determinar si la UIA vulneró los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y de petición de *Sonia*. Luego, la Sala concluyó que la acción de tutela cumplió con los requisitos de procedencia. Particularmente, sobre el presupuesto de subsidiariedad, la Corte consideró que se satisfizo, pues, en los eventos en que las personas enfrentan riesgos de seguridad específicos, es desproporcionado e injustificado exigir que se agote el trámite ante el juez de lo contencioso administrativo, ya que lo que se encuentra en discusión es la vida misma.

Ante el cumplimiento de los presupuestos generales de procedencia, la Sala analizó la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con el derecho de petición y concluyó que se configuró, toda vez que la UIA, durante el trámite de la acción de tutela, resolvió el recurso de reposición presentado por la accionante contra la decisión de inadmisión en el programa de protección. En concreto, la UIA declaró extemporáneo el recurso.

En cuanto al fondo, la Sala Plena analizó el cumplimiento de los dos presupuestos exigidos para ser incluido en el programa de la unidad

accionada: (i) pertenecer a la población sujeto y (ii) acreditar el nexo causal. En relación con el presupuesto denominado “población sujeto”, esta Corte concluyó que se satisfizo, toda vez que la accionante fue acreditada por la Sala de Reconocimiento de la JEP como víctima directa del Caso No. 07, sobre reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado.

Frente al presupuesto denominado “nexo causal”, la Sala concluyó que se cumplió, pues sí existe relación entre el riesgo en que *Sonia* se encuentra y su participación ante la JEP, específicamente, su participación e intervención en el Caso No. 07. Esta afirmación se sustentó, entre otras, en que, al adelantar la valoración del riesgo de la actora, la UIA realizó un análisis limitado con ausencia de la aplicación de un enfoque de género e interseccional. Dicha omisión conllevó a que la unidad concluyera erróneamente (i) que existieron incoherencias entre lo que la demandante manifestó en la entrevista con el analista de la UIA y lo que expresó ante la fiscalía, la comisaría de familia y la personería del municipio en que vivía; y (ii) que la demandante no cooperó con una investigación por violencia intrafamiliar que adelanta la Fiscalía General de la Nación.

Por otra parte, la Sala encontró que la UIA empleó un lenguaje revictimizante al adelantar la valoración del riesgo a *Sonia*.

Con base en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluyó que la inadmisión en el programa de protección a cargo de la UIA desconoce los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal. La Sala Plena también destacó la voluntad, disposición y valentía de *Sonia* en contribuir al esclarecimiento de la verdad y la realización de justicia. En esa línea, se ordenó dejar sin efectos las resoluciones en las que la UIA inadmitió a la actora en el programa de protección y declaró extemporáneo el recurso de reposición. Asimismo, la Corte ordenó reubicar a la accionante, realizar una nueva evaluación del riesgo y garantizar la continuidad del acompañamiento psicosocial.

Además, la Sala ordenó desvincular del trámite a la Subsección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP, a la Fiscalía General de la Nación, y a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, por no cumplir el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Por último, la Corte exhortó a la UIA para que utilice un lenguaje respetuoso, no revictimizante y

no estigmatizante con la ciudadana *Sonia* y con los demás evaluados que estén a su cargo.

### 3. Decisión

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia del 8 de enero de 2025, emitida por la Subsección Cuarta de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz. En su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho de petición y **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de *Sonia*

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** las resoluciones emitidas por el director de la UIA el 25 de septiembre de 2024 y el 23 de diciembre de 2024, en las que inadmitió a la ciudadana *Sonia* en el programa de protección y declaró extemporáneo el recurso de reposición, respectivamente.

**TERCERO. ORDENAR** a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que, en el término de cinco (5) días a partir de la notificación de la presente sentencia, adopte una medida de protección encaminada a la reubicación de la accionante. Dicha medida debe tener en cuenta las especiales características y necesidades que rodean a *Sonia*, las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta como víctima del conflicto armado y la circunstancia de que se encuentra escondida con su hija de cuatro años de edad.

**CUARTO. ORDENAR** a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que, en un término máximo de cuarenta y cinco (45) días a partir de la notificación de la presente sentencia, realice una nueva evaluación del riesgo a *Sonia*. El nuevo estudio debe tener en cuenta las particularidades de su caso, los elementos de contexto y la circunstancia de que *Sonia* participará próximamente en una diligencia ante la Sala de Reconocimiento de Verdad. Además, considerar información que exista en diferentes escenarios de participación de *Sonia* en la JEP. Además, debe exponer de manera clara, específica y suficiente los argumentos que den lugar a la calificación de cada una de las trece variables de la herramienta de evaluación que la UIA aplica.

Por consiguiente, no resulta suficiente para motivar el acto administrativo que resuelva sobre la admisión de las medidas de protección la presentación de planteamientos genéricos sobre la evaluación del riesgo, sino que se debe abordar la situación específica de la evaluada. Tampoco es aceptable que

la resolución solo se refiera a las conclusiones presentadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Definición de Medidas de Protección. Así, se debe informar a la accionante todos los argumentos analizados y usados para calificar su riesgo, y para decidir sobre las medidas de protección.

Además, la UIA debe realizar la evaluación con la aplicación de un enfoque de género e interseccional derivado de las múltiples condiciones que sobre *Sonia* recaen. Específicamente, se debe considerar su condición de madre cabeza de familia, su condición económica, y su condición de víctima de reclutamiento forzado, violencia sexual, violencia intrafamiliar, desplazamiento y amenaza. El enfoque de género e interseccional se debe aplicar de manera transversal al análisis de cada una de las trece variables de evaluación y atendiendo las consideraciones expuestas en esta providencia.

**QUINTO. ORDENAR** a la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas de la JEP que, por medio del Departamento de Atención a Víctimas de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, garantice la continuidad del acompañamiento psicosocial a la accionante.

**SEXTO. DESVINCULAR** del trámite de la presente acción de tutela a la Subsección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP, a la Fiscalía General de la Nación, y a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, por las razones expuestas en esta providencia.

**SÉPTIMO. EXHORTAR** a la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP para que, en lo sucesivo, utilice un lenguaje respetuoso, no revictimizante y no estigmatizante con la ciudadana *Sonia* y con los demás evaluados que estén a su cargo.

**OCTAVO.** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**Sentencia C-276 de 2025**  
**M.P. Natalia Ángel Cabo**  
**Expediente D-16261 (junio 26)**

**Corte declaró la exequibilidad de la facultad de la Superintendencia de Sociedades para remover a los administradores de sociedades comerciales sometidas a control, y la exequibilidad condicionada de la facultad de dicha entidad para designar su reemplazo.**

## 1. Norma demandada

**"Ley 222 de 1995  
(diciembre 20)**

**Diario Oficial No. 42.156, de 20 de  
diciembre de 1995**

**"por la cual se modifica el Libro II del  
Código de Comercio, se expide un nuevo  
régimen de procesos concursales y se  
dictan otras disposiciones"**

(...)

**Artículo 85 Control.** El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.

En ejercicio del control, la Superintendencia de Sociedades tendrá, además de las facultades indicadas en los artículos anteriores, las siguientes: (...)

4. Ordenar la remoción de los administradores, Revisor Fiscal y empleados, según sea el caso, por incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades, o de los

deberes previstos en la ley o en los estatutos, de oficio o a petición de parte, mediante providencia motivada en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades. La remoción ordenada por la Superintendencia de Sociedades implicará una inhabilidad para ejercer el comercio, hasta por diez (10) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

A partir del sometimiento a control, se prohíbe a los administradores y empleados la constitución de garantías que recaigan sobre bienes propios de la sociedad, enajenaciones de bienes u operaciones que no correspondan al giro ordinario de los negocios sin autorización previa de la Superintendencia de Sociedades. Cualquier acto celebrado o ejecutado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo será ineficaz de pleno derecho.

El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en este artículo será de competencia de la Superintendencia de Sociedades de oficio en ejercicio de funciones administrativas. Así mismo, las partes podrán solicitar a la Superintendencia su reconocimiento a través del proceso verbal sumario".

## 2. Decisión

Declarar EXEQUIBLE el numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995, **salvo** la expresión "en la cual designará su reemplazo de las listas que elabore la Superintendencia de Sociedades", que se declara EXEQUIBLE en el entendido que esta facultad solo la puede ejercer dicha autoridad cuando la junta o asamblea de socios no hubiese elegido un reemplazo para el administrador removido, dentro de un plazo razonable que se indique en la providencia de que trata el citado numeral.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del numeral 4 (parcial) del artículo 85 de la Ley 222 de 1995 "por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones". Según esta norma, la Superintendencia de Sociedades puede ordenar la remoción y designar el reemplazo de los administradores, Revisor Fiscal y/o empleados de una sociedad comercial sometida a control, por incumplimiento de las órdenes de la entidad o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos.

Para el accionante, dicha facultad vulnera los artículos 58, 333 y 334 de la Constitución porque restringe de manera desproporcionada el derecho a la propiedad de los socios y el derecho a la libertad de empresa, al tiempo que sobrepasa los límites constitucionales a la intervención del Estado en la economía.

En la sentencia, la Corte analizó, en primer lugar, la aptitud sustantiva de la demanda y concluyó que se encontraban satisfechos los presupuestos para emprender el examen de constitucionalidad. Sin embargo, este Tribunal precisó que: (i) el estudio se contraería a las medidas de remoción y reemplazo de los administradores regulada en la primera oración del primer inciso del numeral demandado, por cuanto la demanda se admitió únicamente respecto de tal disposición; y (ii) el cargo por violación del derecho a la propiedad se analizaría solamente a partir de la posible afectación de la función de los socios de hacer las elecciones que correspondan según los estatutos o las leyes. Esto, debido a que el segundo argumento planteado por el demandante para sustentar el cargo, referido a la presunta afectación de la libre disposición de los bienes de la sociedad, recaía sobre otras medidas del numeral demandado que no fueron admitidas para estudio. Por lo tanto, este argumento se tornaba irrelevante frente al examen de la facultad de la Superintendencia de Sociedades para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades sometidas a control.

Para el análisis material de la norma, la ponencia hizo referencia a varias temáticas, a saber: (i) las sociedades comerciales y su rol como agentes económicos con responsabilidad social en un contexto de libertad de empresa delimitada por el bien común; (ii) los derechos de los socios y la función social de la propiedad; (iii) el orden público económico y las funciones

de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Sociedades; y (iv) las facultades de dicha entidad para remover y designar el reemplazo de los administradores de las sociedades sometidas a control.

A partir de estas consideraciones, la Corte identificó que el precepto acusado contiene dos facultades distintas en cabeza de la Superintendencia de Sociedades: por una parte, la de remoción de los administradores de sociedades comerciales sometidas a control y, por la otra, la designación de su reemplazo a partir de las listas elaboradas por dicha entidad. Por ende, la Corte procedió al análisis por separado de tales medidas a través de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, al considerar que impactaban de forma intensa la libertad de empresa.

En su análisis, la Corte encontró que la facultad de la Superintendencia para remover a los administradores es compatible con los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa. Como explicó, la medida persigue fines constitucionalmente importantes como velar por el cumplimiento de la ley mercantil, superar la situación crítica de orden jurídico, contable, administrativo o económico en la que se cuenta la compañía y garantizar los derechos de los terceros. Así mismo, la Corporación encontró que la medida es adecuada y conducente de cara a tales propósitos porque la labor gerencial de los administradores es determinante para que las sociedades a su cargo puedan superar las situaciones descritas. Igualmente, para la Corte la medida no es evidentemente desproporcionada, ya que la remoción de los administradores es una medida que procede únicamente (i) ante comprobadas situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo, y (ii) como consecuencia del incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia de Sociedades o de los deberes legales o estatutarios. Además, la Corte valoró que una sociedad que atraviesa por una situación crítica tiene la potencialidad de afectar no solo a los socios sino también a sus colaboradores, clientes y a terceros en general, lo cual justifica la adopción de medidas urgentes e inmediatas como la remoción de su administrador.

En cambio, al hacer el análisis de proporcionalidad sobre la segunda medida, es decir sobre la facultad de la Superintendencia de Sociedades de designar el reemplazo de los administradores removidos, la Corte encontró problemas de constitucionalidad. Este Tribunal concluyó que dicha facultad, aunque persigue finalidades constitucionalmente importantes, no es idónea para materializarlas. En particular, la Corte consideró que un administrador

impuesto priva a los socios de su potestad natural de nombrar a los administradores, limita su autonomía para definir el rumbo estratégico del negocio y afecta de manera intensa el principio de autonomía privada que rige las relaciones societarias.

La Corte advirtió que la facultad de la Superintendencia de Sociedades para designar directamente al nuevo administrador no es idónea para garantizar la recuperación de la empresa, ni el cumplimiento de la ley mercantil, pues existe una asimetría entre la autoridad y los socios de la sociedad. Estos últimos, por ser titulares de los derechos de propiedad y estar directamente expuestos a los riesgos de la empresa, cuentan con mejores incentivos y conocimiento para elegir a quien pueda liderar eficazmente su recuperación. En contraste, un administrador externo designado por la Superintendencia puede responder a incentivos institucionales distintos –como la rendición de cuentas ante órganos de control, el cumplimiento normativo formal o la aversión al riesgo por posibles responsabilidades disciplinarias o fiscales– que no necesariamente se alinean con una gestión empresarial eficiente.

Para la Corte, esta desconexión entre incentivos y contexto puede dar lugar a designaciones ineficientes, a decisiones subóptimas y, en última instancia, a una menor eficacia del mecanismo de intervención. Además, la sustitución directa del administrador por parte del Estado altera el equilibrio interno del gobierno corporativo, rompe el vínculo funcional entre los socios y la administración y genera un riesgo regulatorio que puede desincentivar la inversión privada, al introducir la posibilidad de perder el control de la empresa en contextos críticos.

En este orden de ideas, como lo advirtió esta Corporación en las sentencias C-524 de 1995 y C-263 de 2011, aun cuando es válido que el Legislador imponga limitaciones o restricciones a la actividad económica, y con base en ella pueda ejercer distintas atribuciones de inspección, vigilancia y control, lo cierto que dicha potestad no puede interferir con tal intensidad en el ámbito privado de las compañías, en los términos previamente expuestos en esta providencia, al punto de anular elementos esenciales de la libertad de empresa. Dicha libertad comprende, precisamente, la posibilidad de definir la estructura interna y elegir a quienes ejercen la dirección, cuando la sociedad objeto de la medida administrativa tiene un impacto menor en la economía y en el interés público (en tanto no prestan servicios financieros, ni asumen servicios públicos, etc.) y también es menor el riesgo de afectación que se produce frente a socios, clientes y terceros en general.

En estos casos, la idoneidad de la medida supone el mandato inicial de permitir la participación de los socios o accionistas en la designación del reemplazo del administrador, a menos que aquellos no procedan en ese sentido. Con ello se garantiza que no se altera el equilibrio natural del gobierno empresarial ni se rompe el vínculo contractual entre los socios y quienes dirigen la sociedad, lo que brinda incentivos para una gestión eficiente, y no priva a los socios del control sobre decisiones clave en momentos críticos, preservando su capacidad para proteger la inversión. De esta manera, se evitan distorsiones que afecten negativamente la eficiencia del régimen societario y del mercado.

Con base en lo anterior, la Corte encontró que la designación de los administradores por parte de la Superintendencia constituye una intromisión desproporcionada en los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa de los socios en cuanto limita de manera excesiva su facultad para gestionar, organizar y dirigir la sociedad. Por lo tanto, encontró necesario condicionar la disposición que autoriza el reemplazo de los administradores, en el sentido de que solo podrá ser ejercida por la Superintendencia de Sociedades, en los casos en los que la junta o asamblea de socios respectiva no hubiese nombrado el reemplazo del administrador removido, en un plazo razonable dispuesto por dicha entidad.

Por último, la Corte advirtió que la severidad de las medidas, aunque está justificada en la ocurrencia de situaciones críticas de orden jurídico, contable o económico exigen rigor y cautela en su aplicación. En ese sentido, la ponencia resaltó la importancia de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para contrarrestar posibles usos arbitrarios de la facultad de remoción por parte del superintendente de sociedades, sumado a las responsabilidades disciplinaria y penal que podría haber por el ejercicio indebido de dicha competencia.

**Sentencia C-278/25 (junio 26)**  
**M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Expediente: D-15.479**

**La Sala Plena declaró exequible la norma enunciada en la expresión: “en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal”, contenida en el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, bajo el entendido de que la víctima o su apoderado también podrán**

solicitar al Juez de Control de Garantías la imposición de la medida de aseguramiento, incluso cuando ella haya sido solicitada por el fiscal, (i) si la solicitud de la víctima o su apoderado difiere sustancialmente de aquella que hizo el fiscal, porque a) el fin invocado en ella es diferente y/o b) dicha solicitud tiene una fundamentación empírica distinta, valga decir, si se funda en el conocimiento de circunstancias apremiantes o de primera mano, que no fueron consideradas en la solicitud del fiscal, o (ii) si la solicitud hecha por el fiscal fue negada.

## 1. Norma acusada

**"LEY 906 DE 2004**

(enero 31)<sup>1</sup>

Por la cual se expide el Código  
de Procedimiento Penal

[...]

### **ARTÍCULO 306. SOLICITUD DE IMPOSICIÓN DE MEDIDA DE ASEGURAMIENTO.**

<Artículo modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El fiscal solicitará al Juez de Control de Garantías imponer medida de aseguramiento, indicando la persona, el delito, los elementos de conocimiento necesarios para sustentar la medida y su urgencia, los cuales se evaluarán en audiencia permitiendo a la defensa la controversia pertinente.

*Escuchados los argumentos del fiscal, el ministerio público, la víctima o su apoderado y la defensa, el juez emitirá su decisión.*

*La presencia del defensor constituye requisito de validez de la respectiva audiencia.*

*La víctima o su apoderado podrán solicitar al Juez de Control de Garantías, la imposición de la medida de aseguramiento, en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal.*

*En dicho caso, el Juez valorará los motivos que sustentan la no solicitud de la medida por parte del Fiscal, para determinar la viabilidad de su imposición."<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 45.658 del 1 de septiembre de 2004.

<sup>2</sup> Sobre las normas contenidas en el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, antes de su reforma por medio de la Ley 1453 de 2011, esta Corporación se pronunció en las Sentencias C-1154 de 2005 y C-209 de 2007. En la primera de ellas declaró la exequibilidad de las normas enunciadas en las expresiones: "los elementos de conocimiento necesarios para sustentar la medida" y "los cuales se evaluarán en audiencia permitiendo a la defensa la controversia pertinente", contenidas en el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, por el cargo analizado. El cargo que se analizó en esta

sentencia fue el de que estas normas vulneraban el artículo 250 de la Constitución, "por permitir la contradicción de elementos de conocimiento para la imposición de la medida de aseguramiento en un momento diferente al del juicio." En la segunda, se declaró la exequibilidad condicionada de las normas enunciadas en los artículos 306, 316 y 342 de la Ley 906 de 2004, "en el entendido de que la víctima también puede acudir directamente ante el juez competente a solicitar la medida correspondiente."

## 2. Decisión

Declarar la exequibilidad, por los cargos analizados, de la norma enunciada en la expresión: *“en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal”*, contenida en el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, que modificó el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, bajo el entendido de que la víctima o su apoderado también podrán solicitar al Juez de Control de Garantías la imposición de la medida de aseguramiento, incluso cuando ella haya sido solicitada por el fiscal, (i) si la solicitud de la víctima o su apoderado difiere sustancialmente de aquella que hizo el fiscal, porque a) el fin invocado en ella es diferente y/o b) dicha solicitud tiene una fundamentación empírica distinta, valga decir, si se funda en el conocimiento de circunstancias apremiantes o de primera mano, que no fueron consideradas en la solicitud del fiscal, o, (ii) si la solicitud hecha por el fiscal fue negada.

## 3. Síntesis de los fundamentos

En este asunto la Corte se pronunció sobre una demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en la expresión: *“en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal”*, contenida en el artículo 306 del CPP, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011.

La demanda sostuvo que esta norma vulneraba los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, pues supedita su participación en esta materia a lo que haga o, en rigor, deje de hacer el fiscal. Para ilustrar su dicho, señaló que en la Sentencia C-209 de 2007 se condicionó la exequibilidad de las normas contenidas en el artículo 306 de CPP, antes de la modificación hecha por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, *“en el entendido de que la víctima también puede acudir directamente ante el juez competente a solicitar la medida correspondiente”*, luego de considerar que, al no regular la participación de las víctimas en esta actuación, el legislador había incurrido en una omisión legislativa relativa. Del mismo modo, aludió a la Sentencia T-704 de 2012, dictada luego de que el artículo 306 del CPP había sido reformado, en la cual se planteó la necesidad de emplear la excepción de inconstitucionalidad respecto de la norma demandada, por considerar que es incompatible con la Constitución.

Tras el estudio de la demanda y las intervenciones, la Corte tuvo en cuenta las diversas hipótesis que pueden asumirse respecto de la norma acusada y de la decisión que debe adoptar. Sobre esta base, estableció que había tres

cuestiones a considerar: 1) si existe o no una relación entre la norma demandada, la que surgió del condicionamiento aditivo hecho en la Sentencia C-209 de 2007 y la original; 2) la de si dicho condicionamiento, que agregó contenido a la norma original, puede ser o no cambiado o modificado sin afectar el principio de cosa juzgada constitucional; y, 3) si tal condicionamiento, al momento de juzgar la norma que es objeto de la presente demanda, debe reiterarse o debe asumirse de un modo diferente.

En torno a la **primera cuestión**, la Corte consideró necesario destacar que existe una continuidad de tres normas sobre los derechos de las víctimas al momento de solicitar la imposición de una medida de aseguramiento en el contexto de la Ley 906 de 2004. La primera, la más antigua, prevista en el enunciado original del artículo 306 del CPP, estableció que la víctima no puede, en ningún evento, solicitar al juez de control de garantías la imposición de una medida de aseguramiento. La segunda norma, la intermedia, que resultó de la adición hecha por esta Corte en la Sentencia C-209/07, contenida en el condicionamiento hecho a la original del artículo 306, que previó que la víctima puede hacer dicha solicitud sin restricciones o límites. Y la tercera, consagrada en el actual artículo 306 del Código de Procedimiento Penal, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, que es la que ahora se juzga, prevé que la víctima puede hacer tal solicitud **sólo cuando el fiscal no la haya hecho** y que, *contrario sensu*, no puede hacer la solicitud si el fiscal la hizo. La norma *sub judice* asume una postura intermedia. De una parte, reconoce que la víctima puede solicitar directamente al juez la imposición de una medida de aseguramiento. De otra, somete esta facultad a una fuerte restricción: sólo puede hacerse esta solicitud si el fiscal no la ha hecho.

Frente a la **segunda cuestión**, la Sala encontró que hay dos elementos de juicio relevantes. El primero es el de que, existe un deber constitucional para el legislador de configurar una “*intervención efectiva*” de la víctima en el proceso penal. De esto se sigue que no regular esta intervención, como ocurrió en el caso juzgado en la Sentencia C-209 de 2007, es incompatible con la Constitución por la vía de una omisión legislativa relativa; y que, restringir en extremo y sin una justificación adecuada esta intervención, cuando ya hubo una decisión de la Corte que la permitió, afecta dicho deber, que acabaría por cumplirse de manera incompleta. Esto es, justamente, lo que debía juzgarse en esta oportunidad, valga decir, si conforme a lo ordenado en la Sentencia C-209 de 2007 el legislador tenía o no libertad de configuración normativa y si tal configuración legislativa de la

intervención de la víctima la hace efectiva y si brinda una real garantía a sus derechos.

El segundo es el de que los condicionamientos hechos en la sentencia aditiva o integradora no son meras interpretaciones de esta Corte de aquellas que podrían cambiarse en el futuro por encontrar mejores razones, sino que son elementos necesarios, e incluso imprescindibles, para que el diseño legal pueda ser compatible con la Constitución. El pasar por alto estos condicionamientos, desatenderlos o pretender modificarlos no sólo implica afectar el principio de cosa juzgada constitucional, sino que conlleva modificar la propia Constitución, en la medida en que se altera un deber constitucional que tiene el legislador. Por ello, para la Sala no es posible asumir como viable la hipótesis de que la víctima no debería, en ningún caso, tener la posibilidad de solicitar la imposición de una medida de aseguramiento. Menos aún es posible plantear esta hipótesis con fundamento en el principio adversarial, pues, es la propia Constitución la que prevé que el legislador debe establecer cómo participará la víctima en el proceso y, además, es la misma Constitución la que establece cuál es el deber que tiene que cumplir el legislador al momento de regular dicha participación. Y, por ello, es que el análisis debe centrarse en el elemento restrictivo de la norma, que es el que se demanda en este proceso, valga decir, si dicha posibilidad puede ser restringida o estar sometida a la condición de que el fiscal no haya solicitado la imposición de una medida de aseguramiento.

Respecto a la **tercera cuestión**, la Sala contempló que puede haber dos hipótesis. Ambas parten de la base de que la mencionada restricción no es compatible con la Constitución, pues no permite tener por cumplido el deber constitucional del legislador de configurar una intervención efectiva de la víctima en el proceso penal. Sin embargo, difieren en su propuesta. Frente a ello, la primera hipótesis sostiene que lo que corresponde es hacer un condicionamiento, en términos semejantes al que ya se hizo en la Sentencia C-209/07, valga decir, que la víctima también puede acudir directamente ante el juez competente a solicitar la medida respectiva. En cambio, la segunda hipótesis afirma que lo que corresponde es declarar la inexecutable de la norma que establece la restricción para la víctima, con lo cual, al desaparecer dicha restricción del ordenamiento jurídico, la víctima efectivamente puede acudir directamente ante el juez competente, con independencia de la conducta procesal que asuma el fiscal.

A partir de lo antedicho, la Sala resolvió dos cuestiones previas. En la primera, relativa a la aptitud sustancial, estableció que una lectura literal del artículo 306 del CPP revela que la víctima o su apoderado sí pueden solicitar la

imposición de una medida de aseguramiento cuando el fiscal no lo haga, pero no se autoriza a la víctima o a su apoderado a hacerlo cuando el fiscal sí lo hace. Esta lectura corresponde al contenido normativo objetivo del precepto demandado y, a la luz de los elementos de juicio disponibles, genera duda sobre si es o no compatible con la Constitución. En la segunda, relacionada con la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, presupuesto necesario para que se decida estarse a lo resuelto en la Sentencia C-209 de 2007, se estableció que la norma juzgada en dicha oportunidad y la que ahora se acusa son diferentes, pues esta última fue introducida en el artículo 306 del CPP por medio de la modificación hecha mediante el art. 59 de la Ley 1453 de 2011. De hecho, la norma más reciente, que es la demandada, reconoce el derecho de la víctima a solicitar la imposición de una medida de aseguramiento, aunque lo hace en términos diferentes a los del condicionamiento hecho en la referida sentencia.

Superadas las cuestiones previas, la Sala Plena pasó a ocuparse de establecer si la norma que permite a la víctima o a su apoderado solicitar al juez la imposición de una medida de aseguramiento, "*en los eventos en que esta no sea solicitada por el fiscal*", contenida en el artículo 306 del CPP, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, es o no compatible con lo previsto en los artículos 2, 13, 29, 93, 229 y 250.7 de la Constitución, 8 y 25 de la CADH y 14.1 del PIDCP. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala abordó el siguiente esquema de resolución: **En primer lugar**, realizó una caracterización de los derechos de las víctimas en el sistema penal de tendencia acusatoria, su desarrollo, reconocimiento, derechos, alcance, participación, el déficit de protección de sus derechos acreditado por la Corte y la posibilidad de su intervención de manera directa. **En segundo lugar**, abordó lo relativo a la libertad y el principio *pro libertatis* como derecho fundamental, los fines de la detención preventiva y el carácter excepcional de esta medida. **En tercer lugar**, estudió el poder de configuración normativa y la reserva legal que asiste al legislador en materia penal. **En cuarto lugar**, analizó lo referente a la medida de aseguramiento, funciones, fines y rol de la fiscalía, como titular de la acción penal y como garante de los derechos de las víctimas. **En quinto lugar**, con fundamento en los anteriores elementos de juicio y a partir del precedente contenido en la Sentencia C-209 de 2007, procedió a resolver el problema jurídico planteado.

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la Sala advirtió que la participación de las víctimas tiene una regulación sustancialmente diferente en la redacción original del artículo 306 del CPP antes y después de la modificación hecha por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011. En efecto, en el

texto anterior a la modificación enunciaba una norma, que fue objeto de control en la Sentencia C-209 de 2007, en la cual se omitía regular la participación de la víctima o de su apoderado al momento de solicitar la imposición de una medida de aseguramiento. Esta competencia era exclusiva del fiscal. En cambio, el texto posterior a la modificación enuncia otra norma, que ahora es objeto de la demanda, en la cual sí se permite dicha participación, cuando el fiscal no haya hecho la correspondiente solicitud. Por esta razón, al estudiar la segunda cuestión previa, se descartó que en este caso se hubiere configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

A su turno, la Corte recordó que la participación de la víctima en el proceso penal deviene de la Constitución, en concreto, desde el artículo 250. Sobre esta base, la Sala pone de presente que la víctima no puede ser reemplazada por el fiscal y que no puede negarse a aquella su participación directa en el proceso, con argumentos como el de que se trata de un mero interviniente especial, pues dicha participación ha sido reconocida como un derecho inherente a la víctima, al hallar un déficit de protección y un deber constitucional omitido en la redacción original del art. 306 del CPP, el que valga decir, se solucionó mediante el condicionamiento hecho por esta Sala mediante la sentencia integradora C-209 de 2007. Este condicionamiento aditivo no puede ser desconocido so pretexto del poder de configuración normativa que asiste al legislador.

En tal orden de ideas, y tras descartar que la norma demandada permita a la víctima solicitar la imposición de una medida de aseguramiento cuando el fiscal presenta su solicitud en este sentido, la Sala se centró en analizar si dicha restricción era o no compatible con la Constitución. Para este análisis siguió el precedente contenido en la Sentencia C-209 de 2007 y, conforme a él, puso de presente que la anotada restricción deja desprotegida a la víctima, en particular, porque afecta sus derechos a la verdad, justicia y reparación, en aquellos eventos en los que puede haber omisiones del fiscal en su solicitud, o incluso, sí la conducta del fiscal es correcta, puede haber un motivo diferente para solicitar la medida.

Así, por ejemplo, el fiscal puede fundar su solicitud en un riesgo de fuga, valga decir, en el riesgo de que el procesado no comparezca al proceso o se sustraiga a la condena, mientras que la víctima lo puede hacer en un riesgo de reiteración, para precaver ser revictimizada. Como se ve, al ser riesgos distintos, bien puede ocurrir que, al reducirse el espectro a uno de ellos, el juez considere que no hay fundamento para imponer la medida de

aseguramiento solicitada por el fiscal, pero, conforme a la norma demandada, no podría considerar la otra solicitud, sino tan sólo los argumentos que la víctima exponga frente a la primera, que en realidad fue estructurada a partir de un riesgo diverso.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala al encontrar una posibilidad interpretativa en la cual la norma demandada no es incompatible con la Constitución, se inclinó por hacer un nuevo condicionamiento y declara la exequibilidad de la disposición *“bajo el entendido de que la víctima o su apoderado también podrán solicitar al Juez de Control de Garantías la imposición de la medida de aseguramiento, incluso cuando ella haya sido solicitada por el fiscal, (i) si la solicitud de la víctima o su apoderado difiere sustancialmente de aquella que hizo el fiscal, porque a) el fin invocado en ella es diferente y/o b) dicha solicitud tiene una fundamentación empírica distinta, valga decir, si se funda en el conocimiento de circunstancias apremiantes o de primera mano, que no fueron consideradas en la solicitud del fiscal, o (ii) si la solicitud hecha por el fiscal fue negada.”*

#### **4. Salvamentos de voto y aclaraciones**

Salvaron su voto los magistrados **Vladimir Fernández Andrade, Miguel Polo Rosero** y **José Fernando Reyes Cuartas**.

El magistrado **Fernández Andrade** salvó su voto frente a la decisión adoptada por la mayoría, por las profundas implicaciones que el condicionamiento de la norma representa en el diseño y equilibrio del sistema penal acusatorio. En particular, respecto de los deberes del fiscal en la defensa de los derechos de las víctimas y su trabajo mancomunado, las motivaciones de cada actor frente a las medidas de aseguramiento y el respeto por la libertad.

Para el magistrado el condicionamiento introducido en la parte resolutive partió de unos supuestos casuísticos de aplicación, que surgen de actuaciones posiblemente deficientes y sobre los que se corre el riesgo de que existan otros supuestos derivados de tal aplicación, pero no de la inconstitucionalidad de la norma. En estricto rigor, en este tipo de sentencias, se selecciona una interpretación, entre las posibles alternativas hermenéuticas que pueden plantearse alrededor de un texto legal cuya constitucionalidad se presenta altamente controvertible, y a ella se restringe su alcance, pues se

entiende que únicamente así interpretada la disposición se ajusta a la Constitución.

El magistrado **Polo Rosero** salvó su voto en esta decisión, por tres razones fundamentales. **Primero**, el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, garantiza de manera efectiva los derechos de las víctimas, al disponer que estas pueden pedir la medida de aseguramiento, cuando no haya sido solicitada por el fiscal. **Segundo**, el condicionamiento de la norma demandada constituye una intervención de la Corte que difícilmente puede justificarse bajo la técnica de los fallos interpretativos, ya que envuelve la creación directa de varias normas jurídicas, que modifican sustancialmente la regla prevista por el Legislador, al amparo del principio democrático, para convertirla en otra radicalmente distinta, en la que se habilita a la víctima para que solicite *prácticamente* de manera directa la imposición de la medida de aseguramiento, ya que solo la sujeta a una diferenciación fáctica o finalista, o a la negativa en el otorgamiento de aquella que sea impetrada por el fiscal, en perjuicio no solo de la voluntad del Legislador, sino especialmente del principio de igualdad de armas. **Tercero**, el Congreso es la autoridad competente para diseñar el proceso penal y expedir las medidas para que, en las etapas correspondientes, se garantice la participación de las víctimas, sin que del Texto Superior devenga una supuesta "*participación directa*" en todas las etapas del proceso, como se concluye en la sentencia.

En cuanto al primer punto, el magistrado Polo Rosero advirtió que el panorama normativo actual es sustancialmente distinto del estudiado en la sentencia C-209 de 2007, pues tal como está formulado el artículo 306 del CPP, modificado por el artículo 59 de la Ley 1453 de 2011, la víctima no está excluida de la posibilidad de solicitar una medida de aseguramiento, pues la sujeta a que la Fiscalía no pida su imposición, para que aquella pueda hacerlo directamente. Lo anterior constituye un escenario diferente al que motivó el examen realizado en el año 2007, donde la ley no reconocía a la víctima la facultad de solicitar la medida de aseguramiento y que configuraba verdaderamente una omisión legislativa relativa por la vía de ubicar a la víctima en una posición de dependencia del actuar de la Fiscalía, evento que quedó superado con la reforma normativa. De esta manera, la modulación realizada por el Legislador en la norma acusada, con sujeción a lo dispuesto por esta corporación en el fallo en mención, representa un opción válida para el

Legislador en la protección del derecho a la participación de las víctimas en el proceso penal, pues no desconoce su naturaleza de interviniente –no parte– ni las garantías procesales del sujeto destinatario de la acción penal.

La participación activa de la víctima en el proceso penal a la que alude la sentencia C-209 de 2007, como lo advirtió la Sala de Casación Penal en el trámite de este juicio de constitucionalidad, no debe ser comprendida como una atribución de facultades propias del ente acusador, ni siquiera de aquellas reconocidas a la defensa o al imputado. A pesar de ello, y en contravía de dicha interpretación razonable del precedente en cita, la decisión de esta Corporación de habilitar a la víctima para que, en diversos supuestos, pida de manera directa la medida de aseguramiento, incluso si el fiscal ya la ha solicitado, parece equiparar de manera errada a la víctima y a las partes, como si se trataran de sujetos iguales, perturbando el diseño del sistema penal acusatorio, que demanda mayor claridad en la delimitación de las facultades de las partes, pues son estas las llamadas a hacer valer sus pretensiones procesales de conformidad con el artículo 250 de la Constitución, y que resulta imprescindible para asegurar su eficaz y célere funcionamiento.

En este orden de ideas, la sentencia C-209 de 2007 –insistió el magistrado Polo Rosero– si bien promovió la participación de las víctimas en las causas penales, desde ninguna óptica estableció que la solicitud de medida de aseguramiento formulada, a partir de su iniciativa, debía ser considerada al margen de la estructura del proceso acusatorio, e irremediablemente con una atribución directa de participación, pues es el Legislador a quien la Constitución le otorga ese margen de configuración, con la exclusiva carga de hacerlo de forma razonable y proporcionada.

Precisamente, esta última carga se cumplió, pues los derechos de las víctimas no se veían afectados con el texto legal acusado, en tanto que, a diferencia de lo que ocurría con el texto original del artículo 306 del CPP, aquellas fueron habilitadas para solicitar al juez la imposición de la medida de aseguramiento, cuando el fiscal no la hubiese pedido. Esquema de actuación en el que, en todo caso, no puede perderse de vista que el ente acusador tiene el deber constitucional y legal de velar por los intereses de las víctimas, de ahí que no puede partirse de la base, y menos aún, sustentarse la decisión, en la conjetura sobre si la actuación de un fiscal será o no la correcta o si se justificará de forma debida la petición cautelar. El magistrado recordó que la sentencia C-209 de 2007 advirtió que el condicionamiento de la norma mencionada, en

todo caso, debía considerar que, cuando el juez recibiera una solicitud de imposición de medida de aseguramiento por parte de la víctima, debía seguir el procedimiento fijado, como por ejemplo, escuchar previamente a la fiscalía, la defensa y al Ministerio Público.

Con relación al segundo reparo, el magistrado Polo Rosero advirtió que los términos en los que fue condicionada la norma demandada habilita a la víctima para que solicite la medida de aseguramiento, prácticamente de manera directa, modificando sustancialmente la regla prevista por el Legislador, lo cual no sólo presenta serias dificultades para justificarse bajo la técnica de los fallos interpretativos, sino que suscita una profunda discusión en el ámbito de la salvaguarda del principio de igualdad de armas, que debe ser transversal a todas las etapas del proceso penal.

En este sentido, a juicio del magistrado Polo Rosero, el condicionamiento es problemático por el desequilibrio que genera para el imputado tener que defenderse de las múltiples solicitudes de medida de aseguramiento que podrían formular las víctimas, sumada a la que podría presentar el fiscal. Este desbalance impacta en el principio de igualdad de armas que constituye una de las garantías fundamentales de los sistemas penales de tendencia acusatoria. Este principio es un mandato constitucional que se deriva de los derechos al debido proceso (artículo 29), de acceso a la administración de justicia (artículo 229) y a la igualdad (artículo 13), y que supone que las partes cuenten con medios procesales homogéneos de acusación y de defensa, de tal forma que gocen de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación, sin considerar que las medidas de aseguramiento son en todo caso excepcionales.

Precisamente, bajo las banderas de asegurar los derechos de las víctimas, la exequibilidad condicionada modifica la estructura del proceso penal, pero en detrimento de las garantías al debido proceso y a la defensa del imputado, quien tendría que asumir una carga desproporcionada de contradicción, si se tiene en cuenta que se habilita a las víctimas a solicitar la medida de aseguramiento, sin importar cuantas de ellas intervienen en el curso de un proceso (Ley 906 de 2004, art. 340), incluso cuando el fiscal ha determinado no hacerlo. Esto, a su vez, podría conducir a una prolongación indefinida del trámite del proceso penal, en contra de los principios de celeridad y eficacia que deben guiar la administración de justicia, máxime cuando está en discusión la responsabilidad penal de una persona.

Finalmente, en lo que respecta al impacto de la decisión sobre la configuración del proceso penal y las competencias asignadas al Legislador para garantizar la participación de partes e intervinientes, el magistrado Polo Rosero manifestó su desacuerdo con lo decidido por la mayoría de la Sala Plena, pues no tuvo en cuenta que el Constituyente, a través de la modificación incorporada por el Acto Legislativo 03 de 2002, confirió a las víctimas el rol de intervinientes especiales y esbozó los rasgos básicos del rol que cumplen dentro del proceso penal. Sin embargo, no fijó las reglas y características precisas a seguir en cada una de las etapas del proceso penal y, en cambio, delegó en el Legislador expresamente la facultad de configurar dichas etapas (CP art. 250.7). Tal potestad fue afectada intensamente por la Corte en la decisión frente a la cual el magistrado Polo Rosero se separa, más aún cuando ella se sustenta en la invocación de una "*participación directa*" de las víctimas en todas las etapas del proceso penal, como mandato que no tiene un respaldo directo en el Texto Superior que le sirva de sustento y que, por el contrario, altera la regla básica de autonomía legislativa en la configuración del debido proceso penal, pues, contrario a lo decidido por la Sala Plena, la fórmula adoptada por el Legislador consiguió mantener el delicado equilibrio entre los derechos de las víctimas y de los procesados dentro del proceso penal.

El magistrado **Reyes Cuartas** salvó su voto, entre otras razones, por considerar que ampliar la facultad de las víctimas para solicitar medidas de aseguramiento, con independencia de la Fiscalía, desequilibra el sistema penal acusatorio colombiano y desvirtúa su carácter adversarial. Esto, en concepto del magistrado, desconoce el derecho fundamental al debido proceso, al cual se adscriben los derechos a la igualdad de armas y a la libertad del procesado.

En este sentido, recalcó que el derecho penal es un límite al poder punitivo del Estado y la facultad persecutoria recae exclusivamente en la Fiscalía; ampliar el rol de las víctimas desnaturaliza este principio. Si bien el Estado debe proteger a las víctimas, esto no puede hacerse a costa de un desequilibrio procesal, ello conduce a que el procesado se enfrente no solamente al Estado, sino también a la víctima y su apoderado, afectando gravemente la igualdad de armas, especialmente en lo que respecta a la privación de la libertad, que debe ser el último recurso. Resaltó que la pena de privación de

la libertad -expresión más limitante de los derechos- no puede estar motivada por parámetros vindicativos propios del ánimo de las víctimas.

Para finalizar, el magistrado recordó que la participación de las víctimas en el proceso penal acusatorio colombiano ha sido históricamente residual, consideradas intervinientes y no sujetos procesales principales. No obstante, la Ley 1453 de 2011 ya permite a las víctimas solicitar medidas de aseguramiento si la Fiscalía no lo hace, lo cual considera suficiente para garantizar sus derechos.



**Jorge Enrique Ibáñez Najjar**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**