



## **Sentencia C-603/16**

Referencia: Expediente D-11392

Actor: Juan Sebastián Serna Cardona.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 '*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*'.

Magistrada Ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Juan Sebastián Serna Cardona demanda el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 '*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*'. En su concepto, esta norma vulnera los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Carta Política, 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Mediante auto del 23 de mayo de 2016, la Corte Constitucional admitió la demanda y ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Instituto de Derecho Penal y Ciencias Criminalísticas de la

Universidad Sergio Arboleda, a la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, al Consultorio Jurídico de la Universidad EAFIT, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, al Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Por último, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera concepto sobre el asunto, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 num 1 y 2).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe y resalta la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.658 de 1º de septiembre de 2004:

### “LEY 906 DE 2004

(agosto 31)

*‘Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal’*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

[...]

ARTICULO 91. SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA PERSONERÍA JURÍDICA. **En cualquier momento y antes de presentarse la acusación, a petición de la Fiscalía,** el juez de control de garantías ordenará a la autoridad competente que, previo el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello, proceda a la suspensión de la personería jurídica o al cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, de personas jurídicas o naturales, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas.

Las anteriores medidas se dispondrán con carácter definitivo en la sentencia condenatoria cuando exista convencimiento más allá de toda duda razonable sobre las circunstancias que las originaron”.

## III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Juan Sebastián Serna Cardona instaura acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 *‘Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal’*. En su concepto, dicha norma vulnera los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Constitución, 14 de la

Declaración Universal de Derechos Humanos y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sus acusaciones se fundan en los siguientes motivos:

3.1. El artículo 91 (parcial) cuestionado faculta a la Fiscalía para solicitar, “*en cualquier momento y antes de presentarse la acusación*”, las medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, bajo determinadas condiciones allí previstas. La Ley no les reconoce esa misma atribución a las víctimas, pese a que según la jurisprudencia constitucional relevante, establecida por ejemplo en las sentencias C-209 de 2007<sup>1</sup> y C-839 de 2013<sup>2</sup>, la Constitución les garantiza la posibilidad de solicitar de manera directa ante el juez medidas de protección de sus derechos, como las que contempla la disposición censurada. Esta posibilidad, en concepto del actor, se deriva de la naturaleza de la medida y de los principios constitucionales de igualdad ante los Tribunales (art 13), defensa (CP art 29) y acceso a una justicia efectiva (CP arts. 2, 228 y 229). El legislador omitió entonces legitimar a las víctimas, como si lo hizo respecto del fiscal, para pedir directamente ante el juez las medidas de protección consistentes en la suspensión de la personería jurídica y el cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público.

3.2. En concepto del ciudadano, este caso reúne todas las condiciones precisadas por la jurisprudencia constitucional para declarar una omisión legislativa relativa, por las siguientes razones: (i) existe una norma de la cual se predica el cargo, que sería el artículo 91 de la Ley 906 de 2004; (ii) esta última excluye de sus consecuencias jurídicas un caso como el de la solicitud de las víctimas, que por ser asimilable al que está efectivamente prevista (la solicitud de la Fiscalía) debía estar regulado; (iii) esa exclusión carece de un principio de razón suficiente, pues incluir a las víctimas en el grupo de legitimados para solicitar la medida que contempla el artículo 91 de la Ley no supondría alterar o modificar la estructura del proceso penal ni la igualdad de armas, como puede inferirse del hecho de que se hace ante el juez y en una etapa anterior al juicio, como ocurre con otras medidas de protección que ahora puede solicitar la víctima, en virtud de la Constitución, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional; (iv) la ausencia de justificación objetiva y suficiente de la exclusión de las víctimas de la posibilidad de pedir esta medida les genera además una desigualdad negativa por cuanto pueden estar interesadas en requerir que se decreten la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, allí donde se desarrollan actividades que directamente afectan sus bienes jurídicos; (v) finalmente, la omisión es resultado del incumplimiento del deber del legislador de proteger los derechos de las víctimas. Sintetiza la vulneración de los principios constitucionales invocados en los siguientes términos:

“privar a las víctimas de la posibilidad de solicitar la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de los locales o

<sup>1</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>2</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

establecimientos abiertos al público, de personerías jurídicas o naturales, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas, desconoce: a. El derecho al restablecimiento del derecho, que se vulnera si se permite que personas jurídicas o establecimientos comerciales sigan funcionando así se estén dedicando a la comisión de actividades delictivas, lo que aumenta los perjudicados y las víctimas. b. El derecho a la integridad personal de la víctima, ello porque permitir el funcionamiento de personas jurídicas o establecimientos comerciales dedicados a la comisión de actividades delictivas puede ocasionar un peligro para la integridad o la vida del ofendido. c. El derecho a la no repetición, ello porque permitir el funcionamiento de personas jurídicas o establecimientos comerciales dedicados a la comisión de actividades delictivas, puede llegar a ocasionar una re victimización o afectación constante y frecuente a[1] ofendido de la conducta punible”.

3.3. Solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 906 de 2004 *“en el entendido que la víctima también puede solicitar la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público, de personas jurídicas o naturales, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas”*.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

4. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte inhibirse o, en su defecto, declarar la exequibilidad del precepto acusado. Sostiene en primer lugar que la demanda no precisa las razones por las cuales la disposición cuestionada es inconstitucional. Señala además que la jurisprudencia más reciente sobre la materia, representada a su juicio en la sentencia C-616 de 2014<sup>3</sup>, es clara en declarar que las víctimas no tienen derecho fundamental a acceder a todas las etapas del proceso penal, por lo cual debía argumentarse por qué sí deberían tenerlo para solicitar las medidas contempladas en la disposición censurada. De hecho, aduce que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre omisión legislativa relativa, uno de los requisitos primordiales que deben acreditarse es que el legislador haya omitido, al regular una institución, incluir una condición o ingrediente esencial para armonizarla con la Constitución. Ese requisito, en su concepto, no se satisface en el presente caso toda vez que los derechos de las víctimas a acceder al proceso penal no son indiferentes ni a la estructura del proceso penal ni a la clase de medida regulada, y por lo mismo concluye que no es necesario proceder a examinar las demás condiciones de la omisión legislativa relativa.

---

<sup>3</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

## Fiscalía General de la Nación

5. La Fiscalía General de la Nación solicita declarar la exequibilidad condicionada de la norma, en el entendido “*que las víctimas también pueden solicitar ante el juez de control de garantías la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de establecimiento abierto al público, siempre y cuando estas solicitudes se presenten después de efectuada la imputación y antes de que se formule la acusación*”. Sostiene que la disposición cuestionada tiene su antecedente legislativo en el artículo 65 de la Ley 600 de 2000, en el cual también se establecía la facultad judicial de ordenar la cancelación de la personería jurídica o el cierre del local cuando hubiese pruebas suficientes de su dedicación a actividades ilícitas. Esa previsión fue objeto de una acción de inconstitucionalidad, la cual fue resuelta por la sentencia C-558 de 2004<sup>4</sup>. En esa oportunidad, la Corte caracterizó a las referidas como medidas preventivas, de protección o cautelares adecuadas para garantizar bienes jurídicos de la víctima o de la colectividad. La norma ahora cuestionada no se diferencia, en lo relevante, de la examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-558 de 2004<sup>5</sup>, razón por la cual puede concluirse que las medidas contenidas en la regulación bajo examen son también preventivas, de protección o cautelares.

6. Por lo anterior, considera la Fiscalía que debe aplicársele a la disposición bajo control la jurisprudencia sobre derechos de las víctimas a solicitar directamente ante el juez la aplicación de medidas de protección, cautelares o preventivas. En particular, debe observarse la jurisprudencia originada en la sentencia C-209 de 2007<sup>6</sup> que les reconoció a las víctimas el derecho constitucional a solicitar directamente medidas de protección. Ahora bien, junto con esta decisión ha habido otras en virtud de las cuales la Corte ha señalado que la intervención de la víctima no puede afectar la estructura del proceso penal, ni restringir otros principios constitucionales relevantes en la persecución criminal como los derechos del acusado o la naturaleza adversarial del sistema. Con fundamento en este entendimiento, por ejemplo, la Corte ha considerado que las víctimas tienen una intervención restringida durante el juicio oral [menciona las sentencias C-209 de 2007<sup>7</sup> y C-782 de 2012<sup>8</sup>]. En este caso, la Fiscalía considera igualmente que las víctimas deben entonces poder solicitar directamente las medidas consagradas en la norma bajo examen, pero no en cualquier etapa. Observa que la posibilidad de pedir las medidas antes de la imputación podría “*afectar las indagaciones o el programa metodológico de la Fiscalía en cada caso concreto, por cuanto puede dar al traste con operaciones encubiertas, trabajos de infiltración o interceptaciones legales*”. Además, dado que se solicitaría en un escenario en el cual solo habría procesalmente una denuncia, se pondrían en riesgo la propiedad privada y la libre actividad económica. Por lo cual considera que el derecho a solicitar esta medida tendría que activarse una vez se haya efectuado la imputación, pero antes de la

<sup>4</sup> MP. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>5</sup> MP. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>6</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>8</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

acusación, pues en el juicio oral el carácter adversarial del sistema y la igualdad de armas se verían distorsionados con la participación directa de la víctima.

### **Instituto Colombiano de Derecho Procesal –ICDP**

7. El ICDP conceptúa que el precepto demandado efectivamente es inconstitucional en cuanto omite facultar a las víctimas para solicitar la suspensión de la personería jurídica y el cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público. Señala que conforme a la jurisprudencia constitucional, desde la sentencia C-228 de 2002<sup>9</sup> pero en especial con fundamento en las sentencias C-454 de 2006<sup>10</sup>, C-209 de 2007<sup>11</sup> y C-516 de 2007<sup>12</sup>, las víctimas no son un sujeto pasivo de protección por parte de la Fiscalía, sino intervinientes activos en el proceso penal. Tras referir los elementos característicos de la omisión legislativa relativa, considera que en este caso se cumplen, pues (a) la disposición cuestionada excluye una situación, como la de solicitud por la víctima de las medidas allí contempladas, que debería estar amparada; (b) esta regulación no tiene una justificación objetiva y suficiente, y en cambio sí contraría la posición jurisprudencial de la Corte sobre integración positiva de las víctimas en el proceso penal; (c) la ausencia de facultad expresa para solicitar las medidas mencionadas en la norma afecta el derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva, pues no puede elevar una petición en ese sentido pese a que pueden estar comprometidos sus derechos sustanciales; (d) con lo cual se incumple el mandato constitucional de ajustar la configuración procesal a los derechos de las víctimas a acceder a la justicia.

### **Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario**

8. La Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario le pide a la Corte declarar exequible la norma cuestionada con la condición de que se interprete que *“la víctima también puede solicitar la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de los locales o establecimientos abiertos al público”*, bajo los requisitos en ella previstos. Además, considera que la Corte debe integrar la unidad normativa con el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, que se refiere a estas mismas medidas cuando las personas naturales o jurídicas involucradas en la actuación penal se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquier delito relacionado con el patrimonio público, disposición respecto de la cual debe recaer el mismo condicionamiento. Señala al respecto que no es clara la naturaleza de la medida regulada por la norma acusada, aunque por su disposición en el Código y sus características internas puede concebirse como un instrumento procesal semejante al comiso. Observa que según la sentencia 41369 del 9 de diciembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, las víctimas no tienen derecho a solicitar el comiso, toda vez que se trata de una decisión que implica transferir la propiedad de los bienes

<sup>9</sup> MPs. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV. Jaime Araujo Rentería.

<sup>10</sup> MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>11</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV. Jaime Araujo Rentería.

al dominio del Estado y no tiene un vínculo claro con los derechos de las víctimas. No obstante, precisa que a su juicio las víctimas sí tienen interés en pedir la implementación de decisiones como las reguladas por la norma acusada, por cuanto pueden resultar afectadas si no se conceden o si no les permite acceder directamente a la justicia para solicitarlas. Además, resalta que es de interés de toda la comunidad generar mayores responsabilidades en cabeza de las personas jurídicas, y darle a la víctima la posibilidad de solicitar las medidas mencionadas en la disposición demandada pues contribuiría al logro de esa finalidad.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

9. El Procurador General de la Nación, en su Concepto 6136, le solicita a la Corte declarar exequible la norma censurada. Considera que las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 no tienen una finalidad cautelar ni de protección de las víctimas, sino que son instrumentos judiciales para evitar la comisión de nuevos ilícitos, incluso con víctimas indeterminadas, lo cual trasciende el interés exclusivo de la víctima en el proceso penal en curso. Agrega que la disposición demandada puede eventualmente exigir la concurrencia de terceras personas, interesadas en la continuidad de una actividad comercial, con el fin de probar que la persona jurídica o el establecimiento de comercio se han destinado total o parcialmente a la comisión de delitos, y no se vería qué legitimidad puede tener la víctima para activar esa hipótesis, además de que su presencia allí es incompatible con la naturaleza adversarial del proceso penal con tendencia acusatoria.<sup>13</sup>

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

### **Asuntos previos. Solicitudes de inhibición e integración de la unidad normativa**

---

<sup>13</sup> Dice expresamente el Ministerio Público en su intervención: “la facultad o posibilidad procesal contemplada en la norma en estudio inclusive puede requerir que se haga comparecer al juicio a terceros que pueden tener interés en la actividad comercial que se considera plena o parcialmente ilícita y que, por esta razón tienen el derecho de ejercer su derecho de defensa ante una medida como aquella. Y, en tal sentido, una medida como la acusada implica la probanza de elementos que evidentemente desbordan la simple comisión del delito que se investiga, ya que no es lo mismo demostrar que se cometió un delito a demostrar que una persona jurídica o un establecimiento abierto al público ha sido destinado total o parcialmente a la comisión de delitos. Situación que no sólo excede sino que, además, podría desnaturalizar el papel de la víctima como sujeto especial, si es que ella estuviese facultada para solicitarla, y por ello ésta posibilidad es incompatible con el proceso adversarial o, por lo menos, justifica que sea razonable que el legislador no haya querido habilitarla para ello. || En efecto, se puede advertir que en el marco del proceso penal, donde el encargado de sancionar y prevenir el delito es el Estado, la potestad de vincular a terceros interesados en la personería jurídica o en la actividad de un establecimiento es superior a toda o cualquier capacidad procesal de la víctima, de donde se sigue que hay razones suficientes para que su titularidad recaiga exclusivamente en el aparato estatal”.

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho le solicita a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo, toda vez que en su opinión la demanda no precisa las razones por las cuales la disposición cuestionada es inconstitucional, y en algunos pasajes se limita a presentar posiciones subjetivas de inconformidad con la norma legal. Sostiene que según la jurisprudencia sobre la materia, las víctimas no tienen derecho fundamental a acceder a todas las etapas del proceso penal, por lo cual debía argumentarse por qué sí debería tenerlo para solicitar las medidas contempladas en la disposición censurada y, dado que el actor no lo hizo, sus cuestionamientos son insuficientes. Ningún otro interviniente, ni tampoco el Ministerio Público, comparte esta posición pues solicitan a la Corte un pronunciamiento de fondo sobre las acusaciones. Por otra parte, el Consultorio Jurídico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario considera que la Corte debe integrar la unidad normativa con el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011, que se refiere también a las medidas contempladas en la disposición acusada pero en casos de personas naturales o jurídicas involucradas en la actuación penal que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública o de cualquier delito relacionado con el patrimonio público. La Sala Plena debe entonces resolver estos dos puntos antes de examinar el fondo del asunto.

3. En criterio de la Sala, la demanda reúne todas las condiciones necesarias y suficientes de aptitud. Primero, es *clara* pues expresa un argumento de omisión legislativa comprensible, según el cual la norma cuestionada no faculta a las víctimas para solicitar las medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, bajo determinadas condiciones allí previstas. Segundo, es *cierta* toda vez que precisamente censura el hecho de que la disposición acusada consagra el conjunto de legitimados para pedir las medidas referidas, pero no incluye a la víctima y, sin perjuicio de lo que pueda decirse en un examen de fondo, esta proposición ciertamente se infiere de lo previsto en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004, precepto que solo le confiere facultades para esos efectos a la fiscalía. Tercero, es una demanda *pertinente* pues en su parte central propone una confrontación entre la norma censurada y otras previsiones del orden superior, en particular los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Constitución, 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cuarto, la acción pública es *suficiente* y *específica*, por cuanto plantea un cargo por omisión legislativa relativa, y tras identificar los criterios que ha decantado la jurisprudencia intenta señalar por qué se reúnen. Sin perjuicio de lo que pueda decirse al respecto sobre el mérito, esto es entonces suficiente en términos de argumentos y especificidad, para que una acción ciudadana de carácter público sea estudiada de fondo.

4. En cuanto a la solicitud de integración de la unidad normativa, la competencia de la Corte Constitucional se limita en principio al control de las normas legales que hayan sido demandadas por los ciudadanos (CP art 241 núm. 4). Por otra parte, el Decreto 2067 de 1991, '*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la*

*Corte Constitucional*, prevé en su artículo 6° que una acción pública puede no admitirse cuando “no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo”. No obstante, la jurisprudencia ha sostenido que si la Corte advierte esta circunstancia solo tras admitir la demanda, por ejemplo como consecuencia de las intervenciones ciudadanas, en la sentencia puede integrar la unidad normativa con las normas o segmentos normativos que contribuyan a evitar un fallo inocuo. En la sentencia C-539 de 1999,<sup>14</sup> precisamente, esta Corporación sostuvo que la integración de la unidad normativa en la sentencia se justifica por ejemplo cuando “la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo”.<sup>15</sup> La jurisprudencia no ha exigido que la disposición legal demandada sea reproducida exacta e integralmente por otra como presupuesto de procedencia de la integración normativa, sino que lo haya sido “en lo relevante” o que exista entre ambas “identidad de materia”, de tal suerte que “las razones de executable o inexecutable s[ea]n igualmente aplicables a ambas disposiciones”.<sup>16</sup> Pues bien, eso es justamente lo que ocurre en el presente caso.

5. En efecto, el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 – cuestionado – autoriza a la fiscalía a solicitar las medidas de suspensión de la personería jurídica y de cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, bajo las condiciones allí previstas, pero omite reconocerles la misma facultad a las víctimas. La Corte advierte, por otra parte, que una regulación similar en lo relevante está contenida en el inciso 1° del artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 ‘Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de

<sup>14</sup> MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>15</sup> Sentencia C-539 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa). En ese fallo se fijaron del siguiente modo las hipótesis en las cuales procede la integración normativa por parte de la Corte: “[...] En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. || En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo. || Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que ‘es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad’”.

<sup>16</sup> Sentencia C-043 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime). En ese caso se demandaba una disposición que solo les reconocía determinados beneficios a los concejales llamados a colmar vacancias absolutas, por cuanto excluía de ellos a quienes siendo concejales llenaran vacancias temporales. No se demandó una norma de la misma Ley, que también reconocía ciertos beneficios a los ‘concejales titulares’, pero no a los demás. La Corte consideró que entre las dos normas había “identidad de materia [...] porque ambas prescriben que sólo quienes ejercen de forma permanente el cargo de concejal son cobijados por el beneficio de ciertos seguros”, e integró en consecuencia la unidad normativa con base en la causal que lo permite “cuando la disposición acusada está reproducida en otra u otras”. Sentencia C-714 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime). En esa ocasión la Corte Constitucional integró al juicio una norma no demandada, al advertir que “reproduce en lo relevante las expresiones cuestionadas”.

*prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Esta última norma, tal como fue modificada por la Ley 1778 de 2016, dice en lo pertinente: “*las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente*”. Como se observa, dispone que las medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, mencionadas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004, pueden aplicarse a las personas jurídicas que hayan buscado beneficiarse de delitos contra la administración pública o relacionados con el patrimonio público, y realizados por su representante legal o sus administradores. La norma remite expresamente al artículo 91 de la Ley 906 de 2004, acusado en este proceso, y no incluye de forma explícita a las víctimas entre los legitimados para solicitar las medidas allí previstas. Por lo cual puede decirse que el artículo 34 inciso 1 de la Ley 1474 de 2011 reproduce en lo relevante el cuestionado artículo 91 de la Ley 906 de 2004, y en consecuencia la Corte lo integrará al juicio.

### **Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico**

6. La acción de inconstitucionalidad se dirige contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 - que en lo relevante es reproducido por el artículo el inciso 1° del artículo 34 de la Ley 1474 de 2011- por cuanto autoriza a la fiscalía para solicitar las medidas de suspensión de la personería jurídica y el cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, pero no les reconoce la misma facultad a las víctimas, aun cuando en su criterio son medidas preventivas o de protección para bienes jurídicos de los cuales pueden ser titulares, y a pesar de que en tal virtud la jurisprudencia a su juicio ha previsto que se les deben garantizar a las víctimas vías de acceso directo a la justicia, y no mediado por la Fiscalía General de la Nación. El demandante, le solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada con la condición de que se interprete que las víctimas también pueden pedir directamente la adopción de dichas medidas. Esta postura es coadyuvada en el presente proceso por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Fiscalía General de la Nación, aunque esta última precisa que la participación de las víctimas para los efectos de la norma demandada debe darse después de efectuada la imputación y antes de que se formule la acusación. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Procurador General de la Nación, en contraste, se oponen a la demanda en síntesis porque a su juicio las víctimas no tienen derecho a participar directamente en cualquier etapa del proceso penal, sino en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, y las medidas de la norma censurada no se dictan en interés de ellas sino de la sociedad, además de que por sus repercusiones su imposición puede tener que sujetarse a un procedimiento en igualdad de condiciones, lo cual se desvirtuaría con la autorización a las víctimas para desempeñarse como un segundo acusador adicional a la Fiscalía.

7. La demanda, las intervenciones y el Concepto Fiscal le plantean a la Corte el siguiente problema jurídico: ¿Incorre el legislador en una omisión legislativa relativa, violatoria de los principios constitucionales de igualdad (art 13), defensa (art 29) y acceso a una justicia efectiva (arts. 2, 228 y 229), cuando autoriza a la Fiscalía para solicitar, bajo ciertas condiciones previstas en la ley, en cualquier momento y antes de la acusación, la suspensión de la personería jurídica o el cierre de locales o establecimientos abiertos al público, pero no incluye una facultad equivalente para las víctimas, en un contexto en el cual estas medidas podrían dictarse en beneficio de la sociedad en general y, por su impacto, desatarían el derecho de los afectados a contar con un debido proceso? Para resolver esta cuestión, la Corte en primer lugar expondrá el contenido de la norma, y luego se referirá a los cargos sintetizados en el problema jurídico.

**El contenido normativo de los artículos 91 de la Ley 906 de 2004 y 34 de la Ley 1474 de 2011, la naturaleza de las medidas allí contempladas y la oportunidad para decretarlas**

8. El artículo 91 de la Ley 906 de 2004 le atribuye a la fiscalía la facultad para solicitar ante el “*juez de control de garantías*” que, previo el cumplimiento de los requisitos legales previstos para ello, le ordene a la autoridad competente la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de establecimientos o locales abiertos al público, de personas naturales o jurídicas, “*cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas*”. Estas mismas medidas se pueden adoptar “*con carácter definitivo*” en la sentencia condenatoria “*cuando exista convencimiento más allá de toda duda razonable sobre las circunstancias que la originaron*”. El artículo 34 de la Ley 1474 de 2011 precisa que las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 “*se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente*”. Ninguna de estas dos disposiciones faculta a las víctimas para solicitar directamente las medidas indicadas. El Código de Procedimiento Penal, por otra parte, consagra un grupo de derechos de las víctimas, pero en ninguna de sus normas está prevista de forma expresa la posibilidad de solicitar *directamente* las medidas del precepto acusado.

9. En efecto, el Capítulo IV del Título IV Libro I de esa codificación establece que las víctimas tienen derecho a que la Fiscalía General de la Nación adopte las medidas necesarias para su atención, su seguridad personal y familiar y su protección frente a actos de publicidad que afecten su vida privada o dignidad (CPP art 133). También prevé la posibilidad de solicitar al juez de control de garantías, “*por conducto del fiscal*”, las medidas indispensables para su atención y protección, incluso “*durante el juicio oral y el incidente de reparación integral*” (CPP art 134). Del mismo modo, las víctimas tienen derecho a que el fiscal les comunique las medidas de atención y protección adoptadas, y a que se les informe sobre sus facultades y derechos frente a los

perjuicios causados con el injusto (CPP art 135). La ley les da a las víctimas igualmente el derecho a recibir información, de la policía judicial y la Fiscalía General de la Nación, sobre organizaciones de apoyo, clases de apoyo y de servicios que puedan recibir, lugar y modo de presentar una denuncia o querrela, las actuaciones subsiguientes a su denuncia, las formas de solicitar protección, las condiciones para recibir asistencia jurídica o psicológica, los requisitos para obtener una indemnización, los mecanismos de defensa disponibles, el trámite a que se sujetan su denuncia o querrela, los elementos que le permitan seguir el desarrollo de la actuación en caso de preclusión o acusación, la fecha y hora del juicio oral, el derecho a promover incidente de reparación integral, la fecha de la audiencia de dosificación de la pena y de la sentencia, la sentencia, y los riesgos que implica para ellas la puesta en libertad del inculpaado (CPP art 136).

10. También forma parte de los derechos de las víctimas el de intervenir “*en todas las fases de la actuación penal*” en garantía de sus derechos a la verdad, justicia y reparación. En específico, el Código de Procedimiento Penal prevé el derecho a “*solicitar al fiscal en cualquier momento de la actuación medidas de protección frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados en contra o de sus familiares*”; a que el interrogatorio que se les haga en su condición de víctimas respete su situación personal, derechos y dignidad; a ser representadas por un abogado, lo cual se convierte en requisito de actuación a partir de la audiencia preparatoria; a que se les designe un abogado de oficio, en caso de que no cuenten con los medios suficientes para contratarlo y la representación judicial sea necesaria; a que, en forma excepcional y en consideración a las circunstancias del caso, se celebre el juicio a puerta cerrada; a formular ante el juez de conocimiento el incidente de reparación integral, una vez concluida la responsabilidad penal del acusado (CPP art 137); a recibir en el procedimiento un trato humano y digno; a la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor; a una pronta e integral reparación de los daños sufridos; a recibir información pertinente y oportuna para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos; a que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto; a ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello hubiere lugar; a ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, por un abogado que podrá ser designado de oficio; a recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley; a ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete si no conocen el idioma oficial, o no pueden percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos (CPP arts. 11 y 144).

11. El Código de Procedimiento Penal, igualmente, establece a lo largo de sus disposiciones diversas garantías puntuales de las víctimas. La ley contempla el derecho de las víctimas al cambio de radicación de la actuación procesal en caso de que su radicación inicial implique riesgo para la seguridad o integridad personal de las víctimas (CPP arts. 46 y ss.), a que las medidas materiales o jurídicas orientadas a garantizar el comiso faciliten la devolución de los bienes

que les correspondan (CPP art 83), a solicitar medidas de aseguramiento (CPP arts. 92 y conc), a ser beneficiarias de medidas patrimoniales (CPP art 99), a que el Fiscal adopte o solicite adoptar en su favor medidas de asistencia y protección (CPP art 114), a no ser excluidas de las audiencias de juzgamiento (CPP art 149), a ser acompañada por la policía judicial en caso de requerirse un examen médico – legal (CPP art 205), a no someterse a procedimientos de extracción de sangre o toma de muestras sin su consentimiento libre e informado en los casos previstos en la Constitución y la ley (CPP art 250), a ser consultadas antes de definir una solicitud de procedimiento a prueba y a que se ejecuten las condiciones en beneficio suyo que son presupuesto del mismo (CPP arts. 325 y ss.), a ser oídas al definir sobre la aplicación del principio de oportunidad (CPP art 328), a intervenir en la audiencia de preclusión (CPP art 333), a que se les entregue copia del escrito de acusación (CPP art 337), a que una vez formulada la acusación el juez decreta medidas de protección a su favor (CPP art 342), a presentar alegatos finales (CPP art 443). Como se observa, el Código de Procedimiento Penal, y en particular su artículo 91 demandado parcialmente, no les confiere a las víctimas la facultad, que sí le otorga a la fiscalía, de solicitar directamente al juez medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de establecimientos o locales abiertos al público, bajo las condiciones de la ley.

12. La norma acusada contempla medidas de protección y prevención del delito. En la sentencia C-558 de 2004<sup>17</sup>, la Corte decidió una demanda contra el antecedente legislativo del artículo 91 ahora acusado. Se trataba del artículo 65 de la Ley 600 de 2000, también referido a la cancelación de personería jurídica de sociedades u organizaciones dedicadas al desarrollo de actividades delictivas, o cierre de sus locales o establecimientos abiertos al público. La disposición fue cuestionada sobre la base de que vulneraba el debido proceso por cuanto era vista por los actores como una consecuencia jurídica susceptible de imponerse de plano, sin recursos, sin límite temporal de vigencia y con implicaciones desproporcionadas. La Corte señaló entonces que eran medidas de carácter provisional, y de hecho las caracterizó como “*medidas preventivas*” o de naturaleza “*cautelar*”, y con fundamento en esta caracterización concluyó que no eran fundadas las razones de la acusación, pues la imposición de medidas provisionales de naturaleza preventiva o cautelar no debe estar precedida de las mismas garantías que una consecuencia jurídica sancionatoria, con vocación de ser definitiva.<sup>18</sup> Dijo entonces:

“la disposición acusada es un instrumento de carácter procesal, previsto para procurar el restablecimiento del derecho perturbado, desarrollando de manera concreta tanto la Constitución como los principios generales del procedimiento penal, específicamente los consagrados en su artículo 21, como quiera que con la toma de las medidas allí contempladas, de manera específica se procura que

<sup>17</sup> MP. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>18</sup> Sentencia C-558 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). La Corte finalmente declaró exequible el precepto acusado, “en el entendido que los efectos definitivos de la cancelación se deben determinar en la sentencia, y mientras tanto, esta orden tiene efectos de suspensión”.

*"cesen los efectos creados por la comisión de la conducta punible, las cosas vuelvan al estado anterior..."*, realizando los fines del Estado. || Por lo tanto, las medidas preventivas consagradas en la norma acusada, buscan la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, consistente en proteger los derechos de la sociedad de las actuaciones delictivas que se vienen realizando por medio de personas jurídicas, sociedades u organizaciones, o sus locales o establecimientos abiertos al público, pues al paralizarse dicha conducta punible, se impide que el hecho delictivo se siga prolongando en el tiempo y continúe afectando bienes jurídicos que la Constitución ha querido proteger, procurándose de tal manera el restablecimiento del derecho y el cumplimiento por parte del Estado de los deberes constitucionales de protección, en los términos del artículo 2 de la Carta Política.

Aceptar la pretensión del actor, en el sentido de considerar como contraria a la Constitución la toma de medidas en el curso de un proceso a fin de paralizar una actividad delictiva, implicaría aceptar que el delito puede ser fuente de derechos o de enriquecimiento, y que pese a encontrarse demostrado en cualquier momento del proceso penal, que sociedades u organizaciones o sus locales o establecimientos abiertos al público, se encuentran dedicados total o parcialmente al desarrollo de actividades ilícitas, debe el Estado permanecer inerte permitiendo la consecución de tales actividades hasta que se profiera la sentencia respectiva, lo cual daría al traste con los fines propios del Estado de asegurar, en todo momento, la vigencia de un orden social justo así como los derechos fundamentales, e impediría igualmente que cumpla con el deber de protección respecto de la vida, honra y bienes de todas las personas”.

13. Estas medidas pueden adoptarse con el fin de proteger no solo el interés de la sociedad sino también, en específico, el de las víctimas del proceso en curso. Hay delitos que pueden desarrollarse a través de personas jurídicas o en uso de establecimientos o locales abiertos al público, y que pueden suponer una cierta violación continuada de los bienes jurídicos protegidos por la ley penal de una o varias víctimas ya presentes en una actuación procesal. Por ejemplo, los delitos de constreñimiento ilegal (C. Penal art 182), violación ilícita de comunicaciones (arts. 192 y ss.), extorsión (art 244), contra los derechos de autor (arts. 270 y ss.), de usurpación de marcas y patentes (art 306), de uso ilegítimo de patentes (art 307), de violación de la reserva industrial o comercial (art 308), entre otras. En otros casos, la actividad delictiva que se considera en curso a través de las personas jurídicas o de establecimientos o locales abiertos al público puede no afectar directa o exclusivamente a la víctima pero sí a sus familiares o a todos como integrantes de la colectividad, como ocurre por ejemplo con los delitos de inducción y constreñimiento a la prostitución (arts. 213 y s), falsificación de moneda (arts. 273 y ss.), acaparamiento (art 297), agiotaje (art 301), utilización indebida de fondos captados del público (art 314),

contaminación ambiental (art 332), entrenamiento para actividades ilícitas (art 341), amenazas (art 347), entre muchos otros. La solicitud de medidas de suspensión de la personería jurídica o cierre temporal de establecimientos o locales abiertos al público no es entonces solo un mecanismo de protección de intereses difusos, sino que también puede adoptarse en interés específico y primordial de las víctimas de un proceso penal en curso.

14. En este proceso se adujo que las medidas reguladas por la norma acusada, por su disposición en el Código y sus características internas, se asemejan al comiso y, por lo mismo, deben sujetarse a las reglas del comiso. La Corte Constitucional observa que, en efecto, el artículo 91 acusado forma parte del Libro I, Título II, Capítulo II, del Código de Procedimiento Penal, que versa sobre el ‘Comiso’. El comiso está regulado en primer lugar en el Código Penal, donde se configura como un acto sancionatorio de atracción por parte del Estado del poder sobre los instrumentos y efectos que no tengan libre comercio, o aunque lo tengan en los delitos dolosos, con los que se haya cometido la conducta punible o que provengan de su ejecución (C Penal art 100).<sup>19</sup> El Código de Procedimiento Penal precisa que el comiso versa sobre bienes y recursos del penalmente responsable que sean producto directo o indirecto del delito o sobre aquellos usados o destinados a ser usados en delitos dolosos como instrumentos de ejecución, sin perjuicio de los derechos que tengan sobre ellos los sujetos pasivos o terceros de buena fe (CPP art 82). También procede el comiso sobre bienes del penalmente responsable por un valor equivalente al de los que son de procedencia ilícita, cuando estos últimos no puedan localizarse, identificarse o afectarse materialmente o cuando no proceda el comiso de otra forma. Una vez decretado el comiso, los bienes pasan en forma definitiva a la Fiscalía General de la Nación, a través del fondo especial de administración de bienes, salvo que la ley disponga su destrucción o les asigne una destinación diferente.

15. El comiso es en cuanto tal una medida definitiva, pues el Código de Procedimiento Penal prevé que se puede imponer en la sentencia o “*en decisión con efectos equivalentes*” (CPP art 90). La Corte Constitucional, en la sentencia C-782 de 2012<sup>20</sup>, señaló como decisiones equivalentes a la sentencia las que ponen fin al proceso y hacen tránsito a cosa juzgada, como son por ejemplo las que se emiten como consecuencia de acuerdos realizados entre imputado o acusado y la Fiscalía General de la Nación (CPP art 446), la que es producto de una solicitud de preclusión por parte del fiscal del caso (CPP art 332), e incluso la decisión por la cual la Fiscalía aplica el principio de oportunidad, una vez

---

<sup>19</sup> La Ley penal establece además que “[e]n las conductas culposas, los vehículos automotores, naves o aeronaves, cualquier unidad montada sobre ruedas y los demás objetos que tengan libre comercio, se someterán a los experticios técnicos y se entregarán provisionalmente al propietario, legítimo tenedor salvo que se haya solicitado y decretado su embargo y secuestro. En tal caso, no procederá la entrega, hasta tanto no se tome decisión definitiva respecto de ellos. || La entrega será definitiva cuando se garantice el pago de los perjuicios, se hayan embargado bienes del sindicado en cuantía suficiente para atender al pago de aquellos, o hayan transcurrido diez y ocho (18) meses desde la realización de la conducta, sin que se haya producido la afectación del bien” (Código Penal art 100).

<sup>20</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

sometida al control del juez de garantías (CPP arts. 327 y 329).<sup>21</sup> No obstante, en aras de garantizar su eficacia, la ley contempló también un grupo de medidas previas de carácter cautelar o provisional con fines de comiso, tanto materiales como jurídicas, entre las cuales se encuentran la incautación, la ocupación o la suspensión del poder dispositivo (CPP arts. 83 y 84).<sup>22</sup> Las medidas contempladas en el artículo 91 del Código de Procedimiento Penal, consistentes en la orden de suspensión de la personería jurídica y en el cierre temporal de establecimientos y locales comerciales, son también aptas como instrumentos cautelares para materializar el comiso, y de hecho se advierte que ese puede ser uno de sus efectos principales. Pero, fuera de su ubicación en el Código, no hay nada en su configuración normativa que les asigne esa única función, y que circunscriba su valor instrumental a los fines del comiso.

16. El tenor literal del artículo 91 del Código de Procedimiento Penal no prevé que la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de establecimientos y locales abiertos al público tengan solo fines de garantizar el comiso, como sí lo prevé expresamente el artículo 83 de la misma codificación que precisamente contempla las medidas cautelares sobre los bienes susceptibles de comiso. En sus antecedentes legislativos puede observarse además que la norma homóloga de la Ley 600 de 2000 – anterior Código de Procedimiento Penal- hacía parte de un Capítulo más general sobre ‘*Bienes*’, dentro del cual se incluían no solo el comiso sino también el embargo y secuestro, el desembargo, la prohibición de enajenar, la cancelación de registros obtenidos fraudulentamente y la extinción de dominio. Las medidas que contempla la norma acusada son además apropiadas, como antes se vio, para controlar y prevenir el delito, y proteger a la sociedad y a las víctimas, y en consecuencia son instrumentos aptos más que para asegurar el comiso. Por lo mismo, no ve la Corte razón alguna que la conduzca a delimitar injustificadamente su alcance solo al comiso, de modo que su caracterización debe ser más general, hasta incluir su potencial contribución como medidas de protección o preventivas.

17. La solicitud de suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de establecimientos o locales abiertos al público puede presentarse “[e]n cualquier momento y antes de presentarse la acusación”. En principio, parece que puede presentarse entonces solo antes de la acusación, sin que dentro de esa faceta haya restricción alguna para la fiscalía, que es la actualmente facultada para hacerlo. Por tanto, la Corte Constitucional procede a definir a continuación si es constitucional que las víctimas estén marginadas de esa posibilidad.

### **El derecho de las víctimas a solicitar directamente las medidas de suspensión de la personería jurídica y el cierre temporal de establecimientos y locales abiertos al público**

<sup>21</sup> Sentencia C-782 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ese caso, precisamente, se controlaba el artículo 90 del Código de Procedimiento Penal que consagra el grupo de legitimados para solicitar una adición de la providencia respectiva cuando omita pronunciarse sobre los bienes afectados “*con fines de comiso*”.

<sup>22</sup> El artículo 83 del Código de Procedimiento Penal prevé: “Se tendrán como medidas materiales con el fin de garantizar el comiso la incautación y ocupación, y como medida jurídica la suspensión del poder dispositivo”.

18. La demanda plantea un problema de omisión legislativa relativa. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que para definir si el legislador ha incurrido en una omisión relativa es preciso (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.<sup>23</sup> La Corte Constitucional procede entonces a verificar si estos requisitos se cumplen en el presente caso.

19. (i) En primer lugar, la omisión legislativa se predica del artículo 91 de la Ley 906 de 2004, y en concepto de la Sala es algo verificable. (ii) Esa disposición legal establece que la fiscalía está legitimada para solicitar medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de establecimientos o locales abiertos al público, bajo las condiciones normativas en ella previstas, y no les reconoce la misma facultad a las víctimas. Tampoco se las reconoce el cuerpo normativo restante del Código de Procedimiento Penal. La Corte ha señalado que la víctima no actúa en el proceso penal como parte sino como “*interveniente especial*” (CP art 250 num 7).<sup>24</sup> No obstante, esto no es por sí mismo suficiente para negarle ciertas facultades que tienen las dos partes, o una de ellas en particular, o además el Ministerio Público. En principio, la víctima ha de ser asimilable a la fiscalía, la defensa o el Ministerio Público cuando se trata de solicitar medidas de protección a su favor o en beneficio de intereses suyos, de sus familiares o de sus allegados en un grado relevante para la Constitución y la ley. Esto puede inferirse de la jurisprudencia sobre el derecho de las víctimas para solicitar directamente medidas de protección. Por una parte, en la sentencia C-209 de 2007<sup>25</sup> la Corte sostuvo que las medidas de protección cuya solicitud estaba, según la ley, solo en cabeza de la fiscalía debían poder

<sup>23</sup> Sentencia C-185 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. Unánime). En ese caso la Corte se inhibió de resolver el fondo de un cargo por omisión legislativa relativa, por cuanto la supuesta omisión no era predicable de la norma acusada. En ese contexto, la Corporación recogió la jurisprudencia sobre la materia y le dio a la noción de omisión legislativa relativa consistencia terminológica. Desde entonces, esta Corporación ha reiterado ese test en distintas ocasiones. Ver, por ejemplo, materia de omisiones legislativas relativas en el procedimiento penal por darle determinadas facultades al fiscal (o al fiscal, la defensa y el Ministerio Público) pero no a las víctimas, las sentencias C-454 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-250 de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo), C-839 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-233 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

<sup>24</sup> Sentencia C-209 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En esa ocasión, la Corte Constitucional debía resolver diversos cargos por supuesta omisión legislativa relativa, dirigidos contra distintas normas del Código de Procedimiento Penal que les asignaban a una de las partes, a las dos o al Ministerio Público facultades que no se les reconocían a las víctimas. En ese contexto, al caracterizar el rol de las víctimas en el proceso penal, las consideró como ‘*intervenientes especiales*’.

<sup>25</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

pedirlas también directamente las víctimas.<sup>26</sup> Por otra parte, en la sentencia C-839 de 2013<sup>27</sup> la Corporación decidió que la medida de suspensión del poder adquisitivo de los bienes sujetos a registro, radicada en la ley procesal solo en la fiscalía, debían poder solicitarla directamente también las víctimas.<sup>28</sup>

En este proceso se ha indicado que las medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de establecimientos y locales abiertos al público son instrumentales al comiso. Por lo cual, una de las intervenciones ha señalado que debe tenerse en cuenta la sentencia 41369 del 9 de diciembre de 2014 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la que esta Corporación a su juicio sostuvo que las víctimas no tenían derecho a solicitar directamente medidas de comiso.<sup>29</sup> La Corte Constitucional observa que en dicho fallo, la Corte Suprema de Justicia ciertamente afirmó que las víctimas no tienen legitimación para solicitar la extinción de dominio o el comiso de los bienes comprometidos por el acto delictivo por cuanto en su criterio se trata de instrumentos procesales que no tienen ninguna relación con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, pues buscan específicamente “*que la propiedad de los bienes sobre los cuales recaen pase a poder del Estado*”. Sin embargo, debe destacarse de un lado que el proceso penal entonces resuelto se surtió conforme a la Ley 600 de 2000, respecto de cuyas disposiciones no ha habido un desarrollo jurisprudencial en torno a los derechos de las víctimas a acceder directamente a la justicia como el que han tenido las previsiones pertinentes de la Ley 906 de 2004.<sup>30</sup> De otro lado, en esa oportunidad se examinaba la legitimación de las víctimas para pedir *el comiso*, mientras en este caso el examen recae sobre medidas provisionales que pueden servir al comiso y a otros fines. De hecho, como consecuencia accesoria de la infracción penal el comiso decomiso o confiscación consiste en la privación definitiva de un bien poseído por su titular, derivada de su vinculación con un hecho antijurídico, la suspensión de la personería jurídica y el cierre temporal

<sup>26</sup> Sentencia C-209 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En particular se cuestionaban los artículos 306, 316 y 342 del Código de Procedimiento Penal, que regulaban respectivamente las facultades para solicitar medidas de aseguramiento (los dos primeros) y de protección (el tercero). Ninguno de los cuales le reconocía a la víctima el derecho a solicitar directamente las medidas. La Corte decidió, no obstante, en relación con el artículo 342 sobre medidas de protección para las víctimas que también podían ser pedidas directamente por ellas, sin necesidad de intermediación del fiscal del caso. La razón para considerar asimilables, en lo relevante, a la fiscalía y las víctimas fue esta: “la fórmula escogida por el legislador deja desprotegida a la víctima ante omisiones del fiscal, o ante circunstancias apremiantes que puedan surgir y frente a las cuales la víctima cuente con información de primera mano sobre hostigamientos o amenazas recibidas que hagan necesaria la imposición de la medida correspondiente, o sobre el incumplimiento de la medida impuesta, o la necesidad de cambiar la medida otorgada.”

<sup>27</sup> MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>28</sup> Sentencia C-839 de 2013 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En esa ocasión, la Corte sostuvo que las víctimas eran asimilables a la fiscalía, en cuanto a su legitimación para solicitar la suspensión del poder adquisitivo de los bienes sujetos a registro. Tuvo en cuenta los siguientes factores para la asimilación: (i) que el papel asignado a la fiscalía no excluye la intervención de las víctimas, (ii) que la medida tenía estrecha relación con derechos sustanciales de las víctimas, (iii) que en la audiencia en que se pretendía la participación de la víctima se reivindicaba un aspecto patrimonial y no la responsabilidad penal del procesado, (iv) que la medida no tenía incidencia en el juicio oral, y (v) que la introducción de las víctimas en ese escenario en nada alteraba los principios constitucionales del proceso penal.

<sup>29</sup> Se refiere a la sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dictada el 9 de diciembre de 2014, SP16740- 2014, Radicación n° 41369 (MP. María del Rosario González Muñoz).

<sup>30</sup> El fallo de casación dice en lo pertinente: “Pide el letrado declarar la extinción de dominio y el comiso de la sociedad TRASAN S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Penal de 2000, dado que dicha empresa sirvió de instrumento para cometer la conducta punible”.

de establecimientos y locales abiertos al público sí tienen relación razonable con los derechos de las víctimas, en tanto pueden funcionar como instrumentos de política criminal para la cesación de actividades delictivas que las afectan.

Debe resaltarse que la relación circunstancial de las medidas contempladas en la norma bajo control con el comiso no excluye por sí misma la participación directa de las víctimas. En la sentencia C-782 de 2012<sup>31</sup>, la Corte Constitucional debía examinar una norma que regulaba la facultad de solicitar la adición de la sentencia o de la decisión jurisdiccional con efectos equivalentes cuando omitiera pronunciarse sobre los bienes afectados con *comiso*, en la cual se les asignaba esa atribución al fiscal, al Ministerio Público y a la defensa, pero no a la víctima. La disposición era cuestionada precisamente por una supuesta omisión legislativa relativa, por cuanto no incluía a la víctima en la clase de los legitimados para solicitar directamente la adición de la sentencia. Como se observa, se planteaba entonces un problema relacionado con la participación directa de las víctimas en un acto procesal estrecha y objetivamente vinculado con el comiso. Pese a lo cual, esta Corporación decidió que había una omisión legislativa inconstitucional, razón por la cual declaró exequible el precepto “*en el entendido que también la víctima podrá solicitar en la audiencia de que trata esta norma, la adición de la sentencia o de la decisión con efectos equivalentes, que omita un pronunciamiento definitivo sobre los bienes afectados con fines de comiso, con el fin de obtener el respectivo pronunciamiento*”.<sup>32</sup> Sin perjuicio entonces de lo que pueda decirse en el control constitucional sobre la legitimación de las víctimas para pedir de forma directa el comiso, es claro conforme a la jurisprudencia que no es automáticamente extensible a otras medidas relacionadas circunstancialmente con el comiso, como la acusada en este caso.

20. (ii) La no consideración de las víctimas como legitimadas para solicitar las medidas contempladas en la norma bajo examen carece por otra parte de un principio de razón suficiente. La jurisprudencia constitucional ha señalado que las víctimas no están por principio excluidas por completo de ninguna de las etapas del proceso penal, pues la Constitución precisamente establece que “*la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal*”, sin que el ordenamiento superior circunscriba sus derechos de participación únicamente a algunas de sus fases (CP art 250 num 7). En la sentencia C-209 de 2007<sup>33</sup> la Corte sostuvo en concordancia que “*la intervención de las víctimas difiere de la de cualquier otro interviniente, en la medida en que éstas pueden actuar, no solo en una etapa, sino “en el proceso penal.” El artículo 250 no prevé que la participación de las víctimas esté limitada a alguna de las etapas del proceso penal, sino que establece que dicha intervención se dé en todo el proceso penal*”.<sup>34</sup> Sin embargo, la jurisprudencia también ha resaltado que el acceso directo de las víctimas a la justicia debe ser armónica con la estructura del proceso acusatorio y, más en general, con los

<sup>31</sup> MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>32</sup> Sentencia C-782 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime).

<sup>33</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>34</sup> Sentencia C-209 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime), antes referida.

demás principios constitucionales. Como consecuencia de ello, “*la posibilidad de intervención directa [de las víctimas] es mayor en las etapas previas o posteriores al juicio, y menor en la etapa del juicio*”. Lo cual quiere decir entonces que las víctimas no están completamente excluidas del juicio oral, aunque hay mayores restricciones, y que tienen en principio derecho a intervenir directamente en cualquier fase anterior o posterior al juicio, si su intervención es compatible con el orden constitucional.

Es así entonces que, por ejemplo, la jurisprudencia ha considerado constitucionales algunas disposiciones legales que no les reconocen a las víctimas derecho a ejercer directamente facultades procesales en el juicio oral como controvertir elementos probatorios, interrogar testigos, oponerse a las preguntas (C-209 de 2007),<sup>35</sup> designar sin limitaciones el número de apoderados en caso de existir un número plural de víctimas (C-516 de 2007),<sup>36</sup> presentar réplicas a los alegatos de conclusión de la defensa (C-616 de 2014)<sup>37</sup> o pruebas de refutación (C-473 de 2016).<sup>38</sup> Entre tanto, al mismo tiempo, ha señalado por ejemplo que es razonable la previsión legislativa de conferirle al apoderado de la víctima el derecho a presentar alegatos de conclusión en el juicio oral (C-209 de 2007).<sup>39</sup> En contraste, en general la Corte ha admitido como constitucionalmente obligatoria la participación directa de las víctimas en fases

<sup>35</sup> Ídem. En ese caso controlaba, entre otras previsiones, los artículos 378 (sobre contradicción de la prueba en el juicio oral), 391 (sobre interrogatorio cruzado de testigos) y 395 (sobre facultades para oponerse a las preguntas del interrogador), por cuanto no le asignaban a la víctima la facultad de ejercer esas facultades directamente. La Corte señaló que esa supuesta omisión estaba justificada: “dado que la posibilidad de ejercer estas facultades ocurre en la etapa del juicio oral, sí existe una razón objetiva que justifica la limitación de los derechos de la víctima, como quiera que su participación directa en el juicio oral implica una modificación de los rasgos estructurales del sistema penal acusatorio que comporta una alteración sustancial de la igualdad de armas y convierte a la víctima en un segundo acusador o contradictor en desmedro de la dimensión adversarial de dicho proceso”.

<sup>36</sup> Sentencia C-516 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime Araújo Rentería). En ese caso se sujetaba a control el artículo 340 del Código de Procedimiento Penal, en cuya virtud en caso de haber un número plural de víctimas el juez podía determinar un número igual al de defensores para intervenir en el juicio oral. La Corte encontró exequible esa limitación a la posibilidad de las víctimas de escoger el número de apoderados, en atención a la naturaleza del juicio oral y debido a que los derechos de las víctimas se encontraban protegidos: “encuentra la Corte que la medida que se analiza no grava de manera desproporcionada el interés de la víctima de intervenir de manera efectiva en el juicio oral; por el contrario, ella resulta compatible con los rasgos del sistema adversarial que se proyectan de manera preponderante en esta etapa del proceso en donde la intervención de la víctima se canaliza (para efectos de la contradicción de la prueba y de la presentación de la teoría del caso) a través del fiscal. La ley prevé la posibilidad de que el representante de la víctima presente directamente los alegatos finales (Art. 443), momento en el que operará el umbral de intervención numérica a que se refiere el precepto examinado. Esta medida resulta razonable, en cuanto promueve un desarrollo equilibrado y eficiente del juicio, sin que a la vez genere una intolerable restricción de los derechos de las víctimas que se encuentran garantizados, mediante sus aportes previos para la construcción del caso, la intervención del fiscal, y la vocería concertada de las víctimas en el juicio oral.”

<sup>37</sup> Sentencia C-616 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime). En ese caso, la Corte sostuvo que la ley procesal penal se ajustaba a la Constitución, pese a que no le confería a la víctima el derecho a presentar réplicas a los alegatos de conclusión, como los tenían las partes, precisamente por la naturaleza igualitaria y adversarial del juicio oral en el proceso con tendencia acusatoria del orden constitucional.

<sup>38</sup> Sentencia C-473 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Jorge Iván Palacio Palacio). En ese caso la Corte declaró exequible la norma legal cuestionada, que no les confería a las víctimas la oportunidad de presentar pruebas de refutación, por cuanto se trataba de una facultad propia del juicio oral, y la no adjudicación de la misma a las víctimas se justificaba en la necesidad de garantizar la igualdad de armas.

<sup>39</sup> Sentencia C-209 de 2007 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, referida. Dijo al respecto: “Advierte la Corte que el artículo 443 de la Ley 906 de 2004 prevé la posibilidad de que el abogado de las víctimas intervenga para hacer alegatos finales al concluir el juicio. Esta participación del abogado de la víctima no introduce un desbalance en el juicio ni le resta su dinámica adversarial puesto que ella se presenta al final de esta etapa, con miras precisamente a que la voz de las víctimas se escuche antes de concluir esta etapa del proceso”.

anteriores al juicio oral, como por ejemplo para solicitar la práctica de pruebas en la audiencia de preclusión, para intervenir en la audiencia de formulación de imputación, para hacer observaciones y fijar su posición sobre el descubrimiento de elementos probatorios (C-209 de 2007),<sup>40</sup> o incluso para hacerlo en etapas estrictamente posteriores, como por ejemplo para referirse, una vez declarado el sentido condenatorio del fallo, a las condiciones individuales, familiares, sociales, modo de vivir y antecedentes del responsable (C-250 de 2011),<sup>41</sup> o para solicitar la adición de la sentencia en caso de haberse omitido un pronunciamientos de los bienes sujetos a comiso (C-782 de 2012).<sup>42</sup> No obstante, la participación de las víctimas tampoco es absoluta en las etapas anteriores o posteriores al juicio oral, pues por ejemplo la Corte ha señalado que la Constitución no consagra un deber de garantía de la intervención de las víctimas en la etapa de ejecución penal (C-233 de 2016).<sup>43</sup>

Pues bien, con fundamento en lo anterior, la pretensión de que las víctimas sean legitimadas para pedir directamente la suspensión de la personería jurídica o el cierre de establecimientos o de locales abiertos al público no afecta la estructura del proceso penal, ni altera la igualdad de armas, ni su carácter adversarial, ni los principios del debido proceso del imputado. En efecto, la solicitud se dirige a la adopción de una medida de protección, y en consecuencia no es un argumento o elemento de prueba que soporte la pretensión punitiva o determine por sí misma la responsabilidad del procesado. Para decretar las medidas es ciertamente preciso tener motivos fundados para inferir que la persona jurídica o los establecimientos o locales abiertos al público se han dedicado al desarrollo de actividades delictivas. Pero esos motivos pueden existir con independencia de que se soliciten las medidas descritas en la norma, y por lo mismo la petición de las víctimas al juez para que las imponga no contribuye a definir la responsabilidad del procesado. Además, conforme al texto legal cuestionado, las medidas referidas han de solicitarse “*antes de presentarse la acusación*”, y

---

<sup>40</sup> Ídem. En esa ocasión la Corte controlaba, además de otras, los artículos 333 (sobre práctica de pruebas en la audiencia de preclusión), 289 (sobre intervinientes en la audiencia de formulación de imputación), 356 (sobre intervenciones en la audiencia preparatoria para hacer observaciones y fijar su posición en torno al descubrimiento de elementos probatorios). Las disposiciones cuestionadas no facultaban a las víctimas para intervenir en estos escenarios o ejercer las referidas facultades procesales. La Corporación declaró exequibles las previsiones con la condición de que las víctimas pudieran participar también de esos escenarios, en diversos sentidos, por cuanto no encontraba razón para excluirlas por completo.

<sup>41</sup> Sentencia C-250 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). La Corte declaró exequible “el artículo 100 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido de que las víctimas y/o sus representantes en el proceso penal, podrán ser oídos en la etapa de individualización de la pena y sentencia”.

<sup>42</sup> Sentencia C-782 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, antes referida.

<sup>43</sup> Sentencia C-233 de 2016 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ese caso se cuestionaban normas relativas a la responsabilidad en la ejecución de penas y medidas de seguridad, a la decisión sobre libertad condicional y a la posibilidad de apelar decisiones que toma el juez de ejecución de penas en relación con mecanismos sustitutos de privación de la libertad y la rehabilitación. Señaló: “[e]sta Corporación declarará exequibles los apartes demandados de los artículos 459, 472 y 478 de la Ley 906 de 2004, luego de concluir que respecto de los mismos no se configura una omisión legislativa relativa por haber excluido a las víctimas del injusto penal de intervenir en la fase ejecución de la sentencia y presentar recursos contra las decisiones que adopte el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en relación con los mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad. Lo anterior porque el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para regular la fase de ejecución de la sentencia, como en efecto lo hizo sin vulnerar los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación que le asisten a las víctimas, ni la igualdad ante los tribunales ni el acceso a recursos efectivos. Además, éstas pueden ser representadas de forma indirecta por el Ministerio Público en dicha fase, quien tiene la obligación legal de velar por los intereses de las víctimas”.

este sentido normativo se ajusta plenamente a las características constitucionales del proceso penal. No puede decirse entonces que una facultad de las víctimas de pedir las medidas citadas desequilibre el proceso, desvirtúe su naturaleza adversarial o desconozca su estructura, pues por su configuración está llamada a ejercerse antes del juicio oral. Por otra parte, la Corte sostuvo en la sentencia C-558 de 2004<sup>44</sup> que las mencionadas en la disposición controlada son medidas provisionales cuya imposición se ajusta al derecho fundamental al debido proceso del implicado toda vez que dentro del trámite puede defenderse de los motivos que la originan y su impacto es proporcionado.<sup>45</sup> Ahora lo ratifica, y agrega que cuando se decida imponer estas medidas con carácter definitivo debe haberse agotado previamente un proceso debido.

21. (iii) La falta de justificación de la no legitimación de las víctimas para solicitar la suspensión de la personería jurídica y el cierre de establecimientos o de locales abiertos al público genera para ellas una situación de desprotección. En efecto, las víctimas pueden quedar desprotegidas ante omisiones del fiscal, o ante circunstancias que requieran una actuación urgente y directa en las cuales no sea posible acudir ante el fiscal del caso, sino inmediatamente ante el juez. No se trata entonces de privar a las víctimas de una facultad procesal, sino de hecho de restringirles el acceso directo a medidas que pueden servir –como antes se indicó– para la protección de sus derechos y bienes jurídicos sustanciales, o de los de sus familiares o allegados en un grado jurídicamente relevante. (v) Finalmente, la omisión es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, pues la Constitución establece que la ley debe fijar los términos en que las víctimas podrán intervenir en el proceso penal (CP art 250 num 7), sin que le sea dado al Congreso establecer en este sentido términos de intervención directa de las víctimas que las excluyan injustificadamente de ciertos recursos procesales importantes para su protección. Por lo demás, esta es también una obligación derivada de su derecho al debido proceso (CP art 29) y a acceder a la justicia (CP art 229). Existía entonces un deber específico de garantizar el acceso directo de las víctimas a la justicia para obtener una protección adecuada, y el legislador lo incumplió.

22. La Corte concluye por tanto que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, la cual debe ser colmada en virtud de la Constitución. Es entonces preciso declarar que la norma demandada es exequible en el entendido de que las víctimas deben poder solicitar la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público, cuando existan motivos fundados que permitan inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictivas. No obstante, es preciso tener en cuenta dos limitaciones. Por una parte, el Ministerio Público considera que el fin de las medidas referidas es la protección de la sociedad en general, y no de las víctimas en específico, razón por la cual estas no tienen una legitimación particular para solicitar su imposición. Ya se vio que esto no es

---

<sup>44</sup> MP. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>45</sup> Sentencia C-558 de 2004 MP. Clara Inés Vargas Hernández, referida.

necesariamente así, pues en algunas ocasiones la suspensión de la personería jurídica o el cierre temporal de locales o establecimientos abiertos al público puede obrar como una medida de protección de las víctimas, sus familiares o allegados. No obstante, es innegable que esta relación es apenas contingente, en el sentido de que puede o no presentarse, y en consecuencia es parcialmente cierto lo que señala el Procurador General de la Nación, pues esas medidas pueden adoptarse en interés abstracto de la sociedad, y no concreto de las víctimas. En tales hipótesis, las víctimas del proceso en curso no estarían por principio en mejores condiciones que el resto de integrantes de la colectividad para solicitar las medidas, y sería entonces una prerrogativa injustificada conferirles a ellas la facultad de elevar directamente la solicitud y no hacer lo propio con los demás. Y a su turno desnaturalizaría el proceso penal reconocer un derecho a la intervención pública o popular para pedir estas medidas. Por lo cual es preciso que las víctimas, como ocurre en la regulación de las medidas cautelares sobre bienes, solo puedan pedir las directamente las que contempla el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 cuando acrediten ante el juez interés específico para obrar.<sup>46</sup>

23. Por otra parte, la Fiscalía General de la Nación en el presente proceso ha señalado que si bien esta posibilidad es imperativa a la luz de la Constitución, debe ser posterior a la imputación y antes de que se formule la acusación. Lo primero, por cuanto las medidas de suspensión temporal de la personería jurídica o el cierre temporal de locales y establecimientos abiertos al público podría obstruir el programa metodológico de investigación criminal o su ejecución efectiva. Lo segundo, debido a que la intervención de las víctimas para hacer estas solicitudes después de presentarse la acusación podría desestructurar el juicio. En cuanto al extremo final, la Corte considera que ese es, de hecho, el límite procesal que en principio se prevé expresamente en el texto de la norma legal cuestionada. El artículo 91 de la Ley 906 de 2004 establece de forma explícita que las solicitudes de imposición de dichas medidas deben formularse antes de presentarse la acusación, y por tanto resultaría infundado un condicionamiento en el mismo sentido. Los condicionamientos se producen para prever algo no estatuido en la norma, que la ajuste a la Constitución, y no para reproducir los contenidos ya consignados en la ley. En cambio, no forma parte del precepto examinado la limitación inicial que la Fiscalía considera debe ser introducida para la víctima, cual es que las solicitudes pertinentes para la adopción de las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 deban presentarse después de la formulación de imputación. La Sala debe evaluar esta postura.

---

<sup>46</sup> En efecto, obsérvese que el artículo inmediatamente posterior al demandado; es decir, el artículo 92 de la Ley 906 de 2004 ciertamente faculta a las víctimas para pedir directamente al juez de control de garantías el decreto de medidas cautelares sobre los bienes del imputado o acusado que sean necesarias para proteger el derecho a la indemnización de los perjuicios causados con el delito. Esa disposición establece que, para el efecto, “[l]a víctima acreditará sumariamente su condición de tal, la naturaleza del daño recibido y la cuantía de su pretensión”. Si bien las medidas de suspensión de la personería jurídica y cierre temporal de locales y establecimientos abiertos al público no tiene la función explícita de asegurar la reparación patrimonial de las víctimas, tiene en común con las reguladas en el artículo 92 referido su carácter circunstancialmente cautelar. Por lo cual puede observarse que esta decisión de la Corte además tendría coherencia con el espíritu del Código.

24. En la ley colombiana, la persecución penal -entendida en su sentido más amplio- se compone de dos grandes etapas: la investigación y el juicio. La etapa de investigación se integra a su vez de dos fases: la indagación y la investigación propiamente dicha. La indagación comienza con la noticia criminal, o cuando se produzcan hechos que revistan las características de un delito. La investigación en sentido estricto comienza con una formulación de imputación, ante un juez de control de garantías, lo cual implica de acuerdo con el Código individualizar al sujeto, relacionar clara y sucintamente los hechos jurídicamente relevantes, y comunicarle su nueva condición procesal de imputado. En este contexto, tener el estatus de “*indiciado*” significa ser sujeto de una indagación, y el de “*imputado*” haber sido sujeto de un acto procesal de imputación. Durante las etapas de indagación e investigación la Fiscalía está a cargo precisamente de investigar la validez de la hipótesis de delito que origina el proceso penal (CP art 250). Para ello puede adelantar técnicas de investigación de diversa índole, como inspecciones, exhumaciones, allanamientos, registros, interceptaciones de comunicaciones, seguimientos, operaciones encubiertas, tomas de muestras, vigilancia de personas o cosas, recuperación de información dejada al navegar en dispositivos de telecomunicaciones, búsquedas selectivas en bases de datos, inspecciones corporales, entre otras. El éxito de algunas de estas técnicas puede depender de que las personas sujetas por distintas razones a los procedimientos inquisitivos desarrollen sus actividades espontáneamente, y en ocasiones puede incluso depender del secreto de las operaciones, como ocurre con las vigilancias, los seguimientos, las actuaciones encubiertas, entre otras.

25. Es entonces razonable que una solicitud de suspensión de la personería jurídica o de cierre de establecimientos o de locales abiertos al público pueda verse como un obstáculo al desarrollo exitoso del programa metodológico de investigación criminal o a su ejecución efectiva, pues puede significar la terminación de actividades sujetas a indagación judicial. Por tanto, es comprensible que no pueda presentarse desde el inicio de la etapa de investigación y con independencia del plan investigativo que haya proyectado la Fiscalía. No menos importante es considerar que una solicitud de la víctima para la adopción de medidas consignadas en la disposición bajo examen puede fundarse en información que indique una amenaza apremiante o una situación actual de vulneración efectiva de bienes jurídicos de alta trascendencia constitucional. Es entonces necesario garantizar al mismo tiempo los derechos de las víctimas sin interponer obstáculos significativos a la función investigativa de la Fiscalía, y por lo mismo debe asegurarse un equilibrio entre ambos principios. Ese equilibrio razonable se puede obtener si se admite la solicitud directa de las medidas por parte de las víctimas desde la imputación, pues esto de un lado contribuye a desarrollar el programa metodológico y la investigación criminal, sin que al tiempo les cierre a las víctimas la posibilidad de solicitar medidas de protección pues pueden pedir otras distintas de las contempladas en las disposiciones bajo examen (CPP arts. 11 y 342), y preservan la posibilidad de pedir, por medio del fiscal, las que contempla la norma acusada (CP art 250 num 7 y CPP art 134).

26. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 y 34 (parcial) de la Ley 1474 de 2011 con la condición de que las víctimas pueden solicitar directamente las medidas provisionales allí consignadas cuando acrediten ante el juez un interés específico para obrar, después de la formulación de imputación.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados, la expresión “*En cualquier momento y antes de presentarse la acusación de la Fiscalía*” contenida en el artículo 91 (parcial) de la Ley 906 de 2004 y 34 (parcial) de la Ley 1474 de 2011 **EN EL ENTENDIDO** de que las víctimas pueden solicitar directamente las medidas provisionales allí consignadas cuando acrediten ante el juez un interés específico para obrar, después de la formulación de imputación.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ  
Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General