

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 124 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”**

Proyecto de Ley 124 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”	
<b>Autores</b>	Alejandro Corrales Escobar (Senado) y Gabriel Jaime Vallejo Chujfi (Cámara) – Partido Centro Democrático.
<b>Fecha de presentación</b>	20 de julio de 2020
<b>Estado</b>	Pendiente presentar ponencia para tercer debate
<b>Referencia</b>	Concepto No 04.2021

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 17 de noviembre de 2020, analizó y discutió el Proyecto de Ley 124 de 2020 “Por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”.

**A. Contenido del Proyecto de Ley y sus antecedentes:**

El Proyecto de Ley recibido para estudio, el cual se compone de cuatro artículos, incluido el de su vigencia y derogatoria, se encuentra que está enfocado a hacer dos (2) reformas a la ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), concretamente a los artículos 175° y 201°.

De esta manera, el articulado se desarrolla así:

<b>ARTÍCULO</b>	<b>CONTENIDO</b>
Artículo 1°	Modifíquese el artículo 175 de la Ley 906 de 2004 (Duración de los procedimientos).
Artículo 2°	Modifíquese el artículo 201 de la Ley 906 de 2004 (Órganos de policía judicial permanente).
Artículo 3°	Establece un término de un (1) año para que la Fiscalía proceda con la reglamentación e implementación de lo previsto.
Artículo 4°	Vigencia y derogatorias.

Conforme con las modificaciones previstas, los artículos tendrían variaciones en el siguiente sentido:

	<b>VERSIÓN ACTUAL</b>	<b>REFORMA PREVISTA</b>
<b>Artículo 175 de la ley 906 de 2004</b>	<p><b>ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.</b></p> <p>El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código. El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.</p> <p>La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.</p> <p>La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el</p>	<p><b>ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.</b></p> <p>El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.</p> <p>El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.</p> <p>La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.</p> <p>La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de</p>

	<p>término máximo será de cinco años.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.</p>	<p>delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.</p> <p><b><u>PARÁGRAFO 2o. Tratándose de las conductas punibles de homicidio o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular la imputación u ordenar mediante decisión motivada el archivo de la indagación, prorrogables por una sola vez hasta por seis (6) meses más cuando la Fiscalía demuestre que pese a sus esfuerzos aún no cuenta con suficientes elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida para inferir razonablemente que el indiciado es autor o partícipe del delito que se investiga.</u></b></p> <p><b><u>Si transcurrido tal periodo, la situación permanece sin definición, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso por otro fiscal, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo de las diligencias en un término perentorio de sesenta (60) días, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar para el fiscal sustituido de la actuación.</u></b></p> <p><b><u>Lo previsto en este párrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.</u></b></p> <p>PARÁGRAFO <b>3o.</b> En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención</p>
--	---	--

		<p>preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE.</b> Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad, por intermedio de sus dependencias especializadas.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional.</p>	<p><b>ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE.</b> Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, <del>y</del> a la Policía Nacional <del>y al</del> Departamento Administrativo de Seguridad, por intermedio de sus dependencias especializadas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación contará con una Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos para desarrollar el programa metodológico trazado por el ente acusador. Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.</b></p> <p><b><u>En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de esta Unidad Especial y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.</u></b></p>

## B. Observaciones en materia de Política Criminal:

Conforme con la exposición de motivos del Proyecto, las reformas se proponen en clave de imprimir mayor celeridad a las investigaciones penales adelantadas

ante posibles conductas punibles de homicidio y delitos sexuales que tienen por víctimas a las niñas, los niños y los adolescentes. Esto en atención a que, como lo menciona la exposición de motivos: *“en vano resulta cualquier intento por agravar las penas contra este tipo de delitos si no se cuenta con un ente acusador fuerte y rápido capaz de hacer efectiva la indagación y la investigación de este tipo de delitos, a fin de ser efectivos con el reproche penal cuando a ello haya lugar”*.

Para sustentarlo, los proponentes presentan algunas cifras importantes sobre la judicialización de quienes atentan contra los bienes jurídico de la vida y la libertad, integridad y formación sexuales de las personas menores de 18 años en Colombia, señalando, por ejemplo, que hay una impunidad del 98% de los casos de delitos sexuales; que pasan varios meses antes de que el fiscal del caso inicie los actos de investigación; que el 90% de los delitos sexuales están en fase de indagación; el 1.2% en ejecución de penas; el 5,7% en juicio y 2.5% en investigación<sup>1</sup>, así:

Ahora bien, el objeto de la ley apunta a fortalecer la criminalización secundaria, relacionada con la determinación de un individuo como responsable de un crimen (fase de judicialización), haciendo más expeditos los procedimientos encaminados a una iniciación oportuna de la etapa de juzgamiento, al reducir los términos que implica la etapa de investigación (seis meses prorrogables hasta en otro tanto) y dotando a la Fiscalía de una Unidad Especializada de Investigación de los delitos de “alto impacto” cometidos contra la infancia y la adolescencia.

La prórroga de seis (6) meses más se concede en los eventos en que la Fiscalía no cuente con suficientes elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida para inferir razonablemente que el indiciado es autor o partícipe del delito que se investiga, pese a sus esfuerzos. Aunque este término es deseable, resulta importante revisar las razones por las cuales el tiempo transcurrido entre la noticia criminal y la formulación de imputación se fijó en dos años, pues solo si se atienden estas variables, la ley propuesta estaría llamada a prosperar.

Frente al párrafo 2°, propuesto en el presente articulado, es preciso resaltar que, en la exposición de motivos de la presente iniciativa, si bien se hace

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley.

referencia al alto nivel de impunidad en los casos de homicidio o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, no se demuestra algún tipo de evidencia que sustente que la misma se deba a los tiempos que actualmente contempla el código de procedimiento penal (Art. 175).

Si bien el fin de la iniciativa legislativa es la celeridad y efectividad de la investigaciones adelantadas por parte de la Fiscalía General de la Nación; no resulta conveniente acortar los tiempos con los que cuenta el ente acusador para formular la respectiva imputación, teniendo en cuenta que debido al alto número de procesos adelantados por el aparato judicial colombiano, esta propuesta podría significar un aumento en el número de personas puestas en libertad por vencimiento de términos, lo que representaría un riesgo inminente para la víctima.

Esto, en atención a que el tiempo que se tardan las investigaciones no siempre obedecen a negligencia de los funcionarios encargados de realizarlas, sino que, en la mayoría de los casos, se debe a una carga laboral que les impide obrar con mayor celeridad, aunada a la insuficiencia de personal para cumplir con las tareas derivadas de lo definido en los programas metodológicos. Estos aspectos que no se resuelven porque la ley diga que deben garantizarse los recursos, como lo prevé el proyecto cuando en su articulado indica: *“En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de esta Unidad Especial y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación”*.

Los proyectos de ley que impactan la política criminal deben, como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>2</sup>, garantizar su sostenibilidad, lo cual implica la presentación de estudios de viabilidad financiera y no una simple mención sobre el hecho de que se deben garantizar los recursos. Así las cosas, la iniciativa podría tornarse inviable si no se contemplan aspectos operativos que van más allá de indicar que la Unidad Especial que llegue a crearse *“funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación”*<sup>3</sup>. La sostenibilidad, compromete, también, al recurso humano, por lo que hubiese sido deseable que los proponentes se ocuparan de establecer si la planta de personal de fiscales resulta suficiente para atender los compromisos que implicaría una nueva Unidad de Investigación, máxime cuando ya hay al interior de la Fiscalía dependencias que realizan

---

<sup>2</sup> Sentencia T-388 de 2013 y Sentencia T-762 de 2015, relacionado con los mínimos presupuestos que debe contener el diseño de una política criminal por parte de las entidades competentes en materia de formulación de la política criminal.

<sup>3</sup> Artículo 1 del proyecto de ley 124 de 2020.

investigaciones frente a los delitos contenidos en la propuesta, aunque no específicamente para esta población en particular.

Esto mismo parecen entenderlo los proponentes cuando dicen:

*La inclusión de tal mandato es de cardinal consideración pues de no garantizarse recursos para la unidad especializada de investigación de delitos cometidos contra los menores de edad, resultaría infructuoso cualquier intento por mejorar el aparato investigativo del ente acusador.*

Sin embargo, los proyectos de ley que impactan la política criminal deben contar con los estudios necesarios para asegurar estos recursos, antes de debatir la presta o someterla a la consideración de terceros.

Al interior de la Fiscalía General de la Nación ya existen Unidades Especiales de Investigación, tal es el caso de la creada mediante el Decreto Legislativo 898 de 2017, *“Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones.”*<sup>4</sup>. No obstante, ninguna cuenta con las particularidades específicas de la propuesta (para esos delitos en concreto y cometidos contra esa población),

Una Unidad como la prevista en el Proyecto de Ley implica, a fin de su estabilidad y efectiva materialización, que se generen modificaciones en la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, de que trata el Decreto 016 de 2014, por lo que la inclusión de un párrafo en el artículo 201 de la Ley 906 de 2004, no parece ser el mecanismo más expedito para conseguirlo, aun cuando se indique que la Fiscalía habrá de encargarse de desarrollar lo concerniente.

Sería inconveniente elevar a calidad de norma procesal una propuesta que podría llevarse a cabo por medio de un acto administrativo de la entidad, sin

---

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81861>

tener que modificar el ordenamiento jurídico. - Ahora bien, si lo que se busca es garantizar la efectiva investigación de delitos de acto impacto contra NNA, se sugiere anexar al texto a la Policía Nacional, ya que esta cuenta con una facultad otorgada por el artículo 145 de la Ley 1098 del 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia el cual contempla lo siguiente:

*“ARTÍCULO 145. POLICÍA JUDICIAL EN EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. En los procesos en que estén involucrados niños, niñas o adolescentes como autores o partícipes de un delito, o como víctimas de los mismos, hará las veces de policía judicial la policía de infancia y adolescencia, o en su defecto los miembros de la policía judicial que sean capacitados en derechos humanos y de infancia. En todo caso en las diligencias que se adelanten estará presente un Defensor de Familia”.*

Es por ello que en la actualidad la Seccional de Investigación Criminal DIPRO, fue creada mediante las resoluciones institucionales 05839 del 31/12/2020 y 00760 del 01/03/2020, cumpliendo con las actividades investigativas en los casos donde Niños, Niñas y Adolescentes son víctimas o victimarios de conductas punibles, priorizando aquellos de mayor impacto; durante los años 2019 y 2020 esta unidad ha realizado 6.383 capturas y 385 aprehensiones por la afectación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual de NNA. Estableciendo lo anterior, se estaría continuando con el fortalecimiento de estos grupos que permiten garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos y libertades de las personas menores de 18 años, así como la investigación y judicialización de los responsables de la vulneración de estos derechos.

### **C. Observaciones en materia del marco constitucional y legal:**

En lo que respecta al análisis constitucional y legal, se tiene que un antecedente importante de esta propuesta es la Ley 1453 de 2011, *“Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad<sup>5</sup>”*, más conocida como la Ley de seguridad ciudadana; la sentencia C-893 de 2012<sup>6</sup> y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de radicado 29553 de 2010; en tanto discuten lo concerniente a los plazos señalados en los diferentes momentos del proceso penal, incluida la etapa de investigación.

---

<sup>5</sup> Congreso de la República (2011). Ley 1453 de 2011. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1453\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1453_2011.html)

<sup>6</sup> Corte Constitucional C-893 de 2012. Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez.



Como lo mencionan los proponentes, al referirse a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, disminuir los plazos es una medida garantista para las víctimas, deseable en delitos de alto impacto como aquellos recogidos en la propuesta. Las medidas que contribuyan a disminuir o evitar la impunidad, siempre serán bien recibidas.

#### **D. Asuntos de técnica legislativa:**

Conviene analizar el concepto de eficacia de las normas jurídicas, por tener estrecha relación con lo aquí planteado. La Corte Constitucional, en la sentencia C – 873 de 2003 señala:

*Los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad. Hay quienes asumen una posición intermedia, tales como G. H. von Wright, quien señala que la existencia de una norma requiere dos condiciones básicas: (1) haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello, - es decir, ser válida-, y (2) haber sido recibida cognoscitivamente por su destinatario, quien debe estar en condiciones de cumplir con lo que allí se le ordena - es decir, la norma debe tener la potencialidad de ser socialmente eficaz.*

Aunado a lo ya mencionado en el acápite correspondiente al análisis en materia de política criminal, se tiene que la validez de las normas dependerá de las posibilidades de una aplicación efectiva que es lo que termina afectándose en el evento de no prever los recursos suficientes para ponerla en ejecución. Este no es un problema pequeño que el legislador debería considerar antes de dictar las leyes, pues el ordenamiento cuenta con varios ejemplos de normas que, pese a existir, nunca llegaron a materializarse por ir en contravía de la realidad jurídica y social del país.

En atención a esto, no se considera que, como lo mencionan los proponentes en la exposición de motivos:

*En el sentido en que los recursos a asegurarse deben estar dentro del Presupuesto General de la Nación aprobado en los momentos de ley, esto es, no generaría costos adicionales o lo acordado cada tanto, con lo cual se busca que se ajuste al Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin desconocer que también se contempla que sea un porcentaje progresivo y razonable.*

#### **E. Conclusión:**

Si bien se resalta el objetivo loable del presente proyecto, no se encuentra justificada la creación de una nueva dependencia al interior de la Fiscalía General de la Nación, así como tampoco no se encuentra sustentada la necesidad de disminuir los términos con los que cuenta el ente investigador, razón por la cual el CSPC considera emitir concepto **DESFAVORABLE** a la iniciativa.

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**



**MONICA FRANCO ONOFRE**  
**Directora (e) de Política Criminal y Penitenciaria**  
**Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Andrea Lobo, Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC  
Revisó: Mónica Franco Onofre, Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal