

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Estudio al Proyecto de Ley 070 de 2023 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, se establecen medidas para garantizar los derechos prevalentes de las niñas y niños en materia de abuso sexual infantil y se dictan otras disposiciones.”**

<b>Proyecto de Ley</b>	Estudio al Proyecto de Ley 070 de 2023 Senado “ <i>Por medio del cual se modifica el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, se establecen medidas para garantizar los derechos prevalentes de las niñas y niños en materia de abuso sexual infantil y se dictan otras disposiciones.</i> ”
<b>Autores</b>	H. Senadora Sandra Yaneth Jaimes, H. Senador Julio Alberto Elías Vidal, H. Senadora Sandra Ramírez Lobo, H. Senador Roberto Daza Guevara, H. Senador John Jairo Rondán, H. Senadora Catalina del Socorro Pérez, H. Senador Julio Cesar Estrada, H. Senador Alex Flórez Hernández, H. Senador Pedro Hernando Flórez Porras, H. Senadora Clara López Obregón y H. Senadora Piedad Córdoba Ruiz.
<b>Fecha de Presentación</b>	2 de agosto de 2023
<b>Estado</b>	Pendiente rendir ponencia para primer debate
<b>Referencia</b>	Concepto 07.2024

1

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión ordinaria del 7 de septiembre de 2023, analizó y discutió la versión actual del Proyecto “*Por medio del cual se modifica el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, se establecen medidas para garantizar los derechos prevalentes de las niñas y niños en materia de abuso sexual infantil y se dictan otras disposiciones*” en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

**I. Objeto del Proyecto**

De conformidad con el articulado puesto a consideración, el Proyecto de Ley tiene como objeto: “*garantizar la imputación de cargos de manera pronta, evitando re-victimizar a las*

niñas y niños víctimas de abuso sexual, asimismo establecer en un lenguaje claro, los pronunciamientos de las autoridades de la rama judicial y garantizar acciones de prevención en la escuela.”

## II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene siete (7) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

**“Artículo 1 Objeto.** La presente Ley busca garantizar la imputación de cargos de manera pronta, evitando re-victimizar a las niñas y niños víctimas de abuso sexual, asimismo establecer en un lenguaje claro, los pronunciamientos de las autoridades de la rama judicial y garantizar acciones de prevención en la escuela.

**Artículo 2.** Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 906 de 2004, modificado por la Ley 2205 de 2022, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 2.** *Tratándose de los delitos de homicidio (Art. 103 C.P.), feminicidio (Art. 104A C.P.), violencia intrafamiliar (Art. 229 C.P.) perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de ocho (8) 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 cuando medie justificación razonable.*

*En los procesos por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual (Título IV C.P.), perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término improrrogable de ocho (8) 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.*

*Si vencido este término no se ha llevado a cabo la imputación o el archivo, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso y se designará otro fiscal, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo en un término perentorio de noventa (90) días, contados a partir del momento en que se le asigne el caso. Lo previsto en este párrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.*

**Artículo 3:** Adiciónese un numeral al artículo 3 de la Ley 1146 de 2007, el cual quedará así:

13. Un representante de la Confederación Nacional de Padres de Familia.

**Artículo 4:** Adiciónese un numeral al artículo 8 de la Ley 1146 de 2007, el cual quedará así:

13. Ilustrar a la comunidad respecto del, la relevancia de creer en el relato de los niños, niñas y adolescentes, en casos de violencia sexual.

**Artículo 5:** Adiciónese un párrafo al artículo 6 de la Ley 2137 de 2021, el cual quedará así:

*Parágrafo: El Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y adolescentes y Mujeres en coordinación con el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, desarrollarán campañas en las instituciones educativas, tanto con docentes, estudiantes como con padres de familia para garantizar la prevención y capacitación en casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes respecto de sus funciones.*

**Artículo 6:** El Ministerio de Justicia y del Derecho, con coordinación con la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, establecerán los mecanismos de capacitación a sus funcionarios para garantizar que los pronunciamientos y providencias de las autoridades de la Rama Judicial del Poder Público, en los procesos relativos a abuso sexual en contra de niños, niñas y adolescentes, sean emitidos en un lenguaje que les permita su fácil comprensión y evita su revictimización.

**Artículo 7:** Vigencia y derogatorias.

*La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias”.*

### III. Antecedentes

La última modificación realizada al artículo 175 del Código de Procedimiento Penal fue a través de la Ley 2205 de 2022, promulgada en mayo de 2022, mediante la cual se redujo el término de la etapa de indagación para ciertos delitos como el feminicidio, la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales cometidos en contra de menores de 18 años.

Para estos delitos la etapa de indagación fue establecida en 8 meses prorrogables -por una sola vez- por un término de 6 meses cuando mediara una justificación razonable. En su momento, ese Proyecto de Ley recibió concepto desfavorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal (Concepto 04.2021), por considerar que la reducción del término de la indagación no era una medida idónea para generar más justicia o una justicia más pronta.

### IV. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley bajo examen

### **Relevancia político-criminal del proyecto de Ley.**

El Proyecto de Ley presenta incidencia en política criminal, pues propone la modificación al párrafo segundo del artículo 175 del Código de Procedimiento Penal reduciendo el tiempo potencial con el que cuenta la Fiscalía General de la Nación para adelantar la indagación por delitos sexuales cuya víctima es un menor de 18 años.

Así, la estructura, tiempos y priorización de la investigación de delitos en el sistema de enjuiciamiento criminal colombiano son decisiones de política criminal, pues se trata de darle prevalencia a la investigación de estos tipos al reducir el término para determinar su ocurrencia y quién fue su autor o partícipe.

### **Observaciones en materia política-criminal.**

#### **La falta de justificación de la medida que se pretende adoptar.**

Dentro de los elementos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, esta instancia ha hecho un énfasis especial en la necesidad de que las modificaciones legislativas a la política criminal del Estado colombiano tengan una base empírica fuerte, es decir, que se cuenten con datos que permitan determinar por qué la situación que se pretende remediar con la legislación es un problema significativo que debe ser resuelto por el derecho penal y que se establezca una relación entre la medida y el impacto que pretende generarse con ella, de tal manera que se pueda por lo menos inferir que la modificación será idónea para alcanzar al fin que se propone.

Según la exposición de motivos, el propósito del Proyecto de Ley es garantizar la imputación de cargos de manera pronta, evitando re-victimizar a las niñas y niños víctimas de abuso sexual. Respecto a lo anterior, la parte motiva del Proyecto no presenta ningún tipo de sustento que justifique por qué es necesario quitar la posibilidad de que se prorogue la indagación y por qué hacerlo va a garantizar de mejor manera los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, las estadísticas y el sustento empírico presentado en el Proyecto de Ley son estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses con las cuales se evidencia el aumento en los casos y exámenes medicolegales realizados a niños, niñas y adolescentes por presuntos delitos sexuales. También se presentan cifras de la Defensoría del Pueblo entre los años 2017 y 2021 para estos mismos delitos las cuales, aunque evidencian el problemático aumento en la comisión de estos delitos, no son sustento para lo que pretende implementar el Proyecto. Frente a esto, las estadísticas demuestran que hay más casos de delitos sexuales contra menores de 18 años; no obstante, esto no demuestra que la prórroga de 6 meses para la indagación de estos tipos penales sea algo que deba desaparecer y que las medidas ya adoptadas por la Ley 2205 de 2022 hayan sido insuficientes, máxime si, como ocurre con las cifras de

la Defensoría del Pueblo, se trata de estadísticas que corresponden a un periodo anterior a la reforma del año pasado.

El Proyecto de Ley también hace referencia a un informe de la Defensoría denominado: *“Violencia Sexual contra Niños, Niñas y adolescentes en Colombia; Análisis de la Respuesta Estatal”* en el cual se hace una recomendación a la Fiscalía General de la Nación de: *“Participar en instancias de prevención y atención de la violencia sexual hacia NNA, con el fin de lograr el trabajo articulado e implementar las herramientas para la atención integral accesible y de calidad a las víctimas de la violencia sexual en los territorios”*. Al respecto, se observa que la solicitud a la Fiscalía en el documento no está relacionada con la propuesta presentada en el Proyecto de Ley por lo que el mencionado informe no funge como sustento para las modificaciones.

Tampoco presenta la exposición de motivos datos sobre la aplicación de esta prórroga, si ha sido aplicada, cuántas veces, por qué motivos y por qué su aplicación hasta el momento ha redundado en la afectación de los derechos de los NNA.

Por otro lado, en la exposición de motivos, más allá del aspecto empírico antes resaltado, no se establece con suficiencia la necesidad de eliminar la prórroga para la investigación de estos delitos, ni hace un esfuerzo por sugerir por qué sería inconveniente mantenerla. A lo anterior debe agregarse que la posibilidad de prorrogar el término presenta un limitante, pues solamente se puede dar cuando medie una justificación razonable, es decir, cuando las circunstancias del caso lo ameritan y esto resulta proporcional teniendo en cuenta los derechos en tensión. En este sentido, la propuesta de eliminar la prórroga debería por lo menos explicar si su aplicación se está dando por fuera de ese margen de razonabilidad.

Finalmente, debe resaltarse que la Ley 2205 de 2022, que introdujo el término de 8 meses para adelantar la indagación y la prórroga que hoy se pretende eliminar, se sancionó en mayo de 2022, por lo que recién ha pasado un año y medio desde su integración al Código de Procedimiento Penal. Se considera que no ha transcurrido un tiempo razonable para que exista evidencia que sustente que esta medida fue insuficiente, pues en la actualidad la Fiscalía se está enfrentando a los primeros casos de prórroga. Adicionalmente, la propia Fiscalía resaltó en la sesión que ya se han visto efectos nocivos por la reducción del término original que modificó la Ley 2205 de 2022, por lo que no resultaría conveniente para la entidad enfrentarse a esta anulación de la prórroga.

### **Inconvenientes con acortar el tiempo del que dispone la Fiscalía.**

Así como en su momento lo resaltó el concepto emitido respecto de la Ley 2205 de 2022, la reducción del tiempo de la indagación no redundaría necesariamente en una mejor investigación, en un esclarecimiento más rápido de los hechos y en justicia, pues existen toda una serie de razones que demoran las investigaciones y un término reducido puede llegar a redundar en archivos rápidos o en casos donde la Fiscalía debe enfrentar el juicio sin el suficiente sustento para desvirtuar la presunción de inocencia.



Cuando se discutió el Proyecto anterior, el Consejo consideró que: *“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”*. Consideraciones que siguen siendo aplicables al texto puesto bajo consideración del Consejo.

En este sentido, el alto número de procesos adelantados por la Fiscalía, así como el constante aumento en la comisión de esos delitos en contra de niños, niñas y adolescentes implica una mayor carga procesal para los Fiscales disponibles para adelantar la indagación de estos procesos. Por ejemplo, en el 2021 había 29.973 denuncias por los delitos en contra de la libertad, integridad y formación sexual perpetrados contra menores de 18 años y el año pasado había 33.187 denuncias. Si bien no se tienen los datos de 2023 todavía (razón por la cual el Proyecto de Ley no podría sustentarse en datos actualizados), el aumento de más de 3.000 casos de 2021 a 2022 implica que de convertirse en Ley el Proyecto de ley los Fiscales tendrán menos tiempo para investigar más delitos, situación que no se presenta como deseable.

6

## **V. Observaciones en materia constitucional y legal**

La medida propuesta se estaría implementado solo para los delitos sexuales en contra de menores de 18 años, esto implicaría un trato desigual respecto de los delitos de homicidio y violencia intrafamiliar cometidos en contra de esta misma población, donde se permitiría seguir accediendo a la prórroga de conformidad con la Ley 2205.

En este sentido, este trato desigual no solo no está justificado, sino que puede ser una afectación no justificada al derecho a la igualdad de los niños, niñas y adolescentes víctimas de estos otros tipos penales, ya que se introduciría una diferenciación no razonable entre las víctimas de delitos de similar gravedad.

## **VI. Observaciones de técnica legislativa.**

Se recomienda que todo el texto adopte la denominación niños, niñas y adolescentes, pues algunos apartes – como el objeto- se refieren solo a niños y niñas. Si las modificaciones propuestas hacen alusión a menores de 18 años se debe incluir a los adolescentes en el texto de la reforma propuesta.

## **VII. Conclusión**

El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que adolece de un sustento adecuado y que presenta una modificación perjudicial para la indagación de los delitos sexuales cometidos contra sujetos de especial protección, emite concepto **desfavorable** al Proyecto de Ley 070 de 2023 “Por medio del cual se modifica el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, se establecen medidas para garantizar los derechos prevalentes de las niñas y niños en materia de abuso sexual infantil y se dictan otras disposiciones”.

## **CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN**

Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal