

Bogotá D.C, 6 de abril de 2026

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÜÍ FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia Proyecto de Ley No. 332 de 2025 Senado “Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación”.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-12, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 332 de 2025 Senado “Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación”.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional.
Autor:	H.H.S.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe y John Moisés Besaile Fayad.
Proyecto Original:	Gaceta N° 2328/2025
Trámite Legislativo:	<p>El día 03 de diciembre de 2025 se radicó el Proyecto de Ley No. 332 de 2025 Senado “<i>Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación</i>”.</p> <p>Así las cosas, el día 19 de marzo de 2026 la Secretaría General de Comisión Primera me designó como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.</p>

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para efectos de garantizar la correcta intervención de las víctimas dentro del proceso penal en la etapa de indagación, mediante el acceso expedito a diversos elementos materiales probatorios que evidencien la comisión de una conducta típica y reposen en datos contenidos en imágenes, audios, material videográfico, entre otros, tratados por personas naturales o jurídicas, así como por establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados que cuenten con sistemas de grabación o videovigilancia.

En ese sentido, se torna importante realizar ciertas modificaciones a los artículos señalados en aras de establecer de manera taxativa el derecho que tienen las víctimas de participar activamente dentro de la etapa de indagación, sin que se pueda coartar la facultad que dichos intervinientes tienen de coadyuvar con el trabajo de la Fiscalía mediante el aporte de los elementos materiales probatorios y evidencias físicas que sean de su conocimiento.

RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley consta de 6 artículos. Su estructura es la siguiente:

Artículo 1. Objeto. Establece la finalidad de la ley: modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para habilitar que, en etapa de indagación, las víctimas puedan propiciar la incorporación temprana de material probatorio clave, autorizando a responsables y encargados del tratamiento de datos a remitir

directamente a la Fiscalía imágenes, audios y registros afines a solicitud de la víctima o denunciante, sin orden previa.

Artículo 2. Modificación del artículo 137 Código de Procedimiento Penal.

Reafirma la intervención de la víctima y adiciona una facultad específica en indagación: la víctima podrá solicitar a personas naturales o jurídicas, entidades públicas, semipúblicas, privadas o semiprivadas que envíen a la Fiscalía la información audiovisual o digital que documente el hecho punible, sin requerir orden judicial ni de la Fiscalía; se mantienen las reglas sobre representación, medidas de protección y trato digno.

Artículo 3. Modificación del artículo 207 Código de Procedimiento Penal.

Ordena que el programa metodológico contemple y evalúe los elementos materiales probatorios y evidencia física allegados por víctimas o denunciantes, incluidos los remitidos por terceros a petición de estas; impone el deber de no restringir dicho acceso por parte de responsables/encargados de datos y mantiene que los actos de campo y de laboratorio sean realizados por la policía judicial con sujeción a cadena de custodia.

Artículo 4. Modificación del artículo 213 Código de Procedimiento Penal.

Permite que, antes de la inspección del lugar de los hechos, la víctima solicite la incorporación al proceso de EMP/EF recaudados por terceros (p. ej., cámaras de seguridad); dispone que lo así recibido sea contrastado posteriormente por la policía judicial y sometido a aseguramiento, verificación y cadena de custodia para confirmar autenticidad e inalteración.

Artículo 5. Modificación del artículo 244 Código de Procedimiento Penal.

Mantiene el régimen de búsqueda selectiva en bases de datos para la policía judicial con autorización fiscal y control judicial, pero precisa que ello no obsta para que la víctima o denunciante requiera la remisión directa de imágenes, audios o

material videográfico existentes por parte de terceros a la Fiscalía durante la indagación, sin orden previa; fija términos especiales para búsquedas en casos de GDO/GAO y faculta al juez de garantías para autorizar levantamiento de reserva y acceso ampliado en investigaciones contra organizaciones criminales, con control de legalidad diferido.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La ley rige desde su promulgación y deroga disposiciones contrarias.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Acto Legislativo 03 de 2002, que modificó diversos artículos de la Constitución, dio lugar a un sistema penal de naturaleza mixta regulado por la Ley 906 de 2004 por medio de la cual se creó el Código de Procedimiento Penal, de donde nacieron cambios sustanciales en cuanto a la injerencia y participación de las víctimas dentro del proceso penal colombiano.

Es importante destacar inicialmente que con la puesta en práctica del proyecto de alternatividad penal alemán, el cual fue expuesto por Klaus Roxin, y su injerencia en la edificación de la política criminal en nuestro sistema penal, se logró evidenciar que, pese a que en el año 2004 se introdujo un sistema acusatorio y con ello una participación más activa de las víctimas dentro del proceso en sus distintas fases, donde fueron reconocidas no como partes pero sí como intervinientes, además de definirse el concepto de víctima y regular su posible participación, estas son a la fecha regulaciones insuficientes pues no garantizan del todo una completa protección de los derechos que les asisten, como lo son:

- El Debido Proceso
- Acceso a la Administración de Justicia
- Dignidad Humana

A nivel histórico, la poca protección de las personas ofendidas con el injusto penal ha conllevado a que estas últimas acudan a la acción de tutela como medio para garantizar **UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES** y en ese sentido es que nos hemos visto en la obligación de que la participación de las víctimas dentro del proceso penal se desarrolle de una forma más amplia por parte de las Altas Cortes.

Si bien no es el objeto de la presente iniciativa legislativa, es destacable que a través de los avances, en términos jurisprudenciales, es que se ha permitido que las víctimas obtengan un resarcimiento frente a los daños materiales e inmateriales ocasionados por el ilícito y que también hayan podido buscar, en ciertos casos, materializar su derecho a la justicia y a la verdad.

Nuestro país, a lo largo de su historia marcada por múltiples expresiones de violencia, ha dejado millones de víctimas que han padecido graves vulneraciones de sus derechos. Esta realidad explica que el sistema penal colombiano haya sido objeto de diversas modificaciones a lo largo del tiempo, en un esfuerzo por fortalecer la respuesta institucional frente al delito y ampliar las garantías de quienes resultan afectados por este. Así, hemos pasado de un sistema inquisitivo a uno adversarial y acusatorio, y para comprender los antecedentes del papel restringido de las víctimas resulta necesario remitirnos a esas transformaciones.

En el primer sistema penal que rigió en Colombia, el papel de la víctima era bastante limitado ya que en la Ley 100 de 1980, al sujeto pasivo se le denominaba “perjudicado” y su participación se limitaba exclusivamente a la reparación económica.

Escenario parecido era el que se vivía con la promulgación del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal Inquisitivo) donde la víctima y su actuación únicamente llegaba hasta la persecución de los daños materiales provenientes de la consumación del ilícito, los cuales eran solicitados a través de la presentación

de una demanda de parte civil, la cual debía realizarse y radicarse a través del apoyo brindado por un abogado.

Lo anterior, encontrando sustento en lo que estableció la Honorable Corte Constitucional a través de sentencias como la C-163/00, C-1711/00, C-293/95, SU-717/98, en las cuales se sostenía que para efectos de adquirir la calidad de acreedor de una posible indemnización de los daños percibidos, las víctimas solo contaban con dos posibles vías, las cuales eran la penal o la civil, condicionando de esta forma el acceso a la administración de justicia.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se perciben cambios dentro de nuestro ordenamiento como lo fue la inclusión de los derechos fundamentales y la creación de nuevas entidades precisamente para proteger los derechos de las personas, una de ellas, la Fiscalía General de la Nación.

Con la creación de la Fiscalía se comenzaron a establecer nuevas pautas que fueron importantes para la transformación y perspectiva desde la que se veía antes al sujeto pasivo del delito, cambios que adquirieron verdadera forma con la entrada en vigor de la Ley 600 del 2000 donde ya empezamos a hablar de un sistema acusatorio e inquisitivo (mixto) y con ello la implementación del Acto Legislativo 03 de 2002, el cual modificó el comentado artículo 250 de la Constitución Política (artículo que establece las obligaciones de la Fiscalía frente a las víctimas).

La modificación a dicho artículo es relevante porque le concedió una actuación más categórica y amplia a las víctimas en el proceso en atención a que les dio participación en las diferentes etapas de la investigación y modificó el concepto de “parte civil” por la expresión de “víctima”.

Si bien trajo varios cambios importantes (pero de forma), dichas modificaciones fueron insuficientes para regular el papel de las víctimas dentro del proceso y es por ello que se debió acudir a las acciones de tutela para lograr una protección

efectiva de los derechos que aún no traía consigo nuestro ordenamiento jurídico y sus modificaciones.

Dicha situación obligó a la Corte Constitucional a desarrollar diferentes pronunciamientos, a través de la Jurisprudencia, donde figuraron importantes manifestaciones como lo fue lo expuesto en la Sentencia C-228/02 donde se marcaron precedentes jurisprudenciales frente a la concepción del concepto de víctima dentro del proceso penal y donde se creó un nuevo escenario donde no solo se percibe la indemnización como un medio para reparar a la víctima sino también la necesidad de otorgarles el derecho a la justicia y a la verdad de conformidad con lo que establecía el Derecho Internacional.

Con la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 (año 2005) y la implementación del sistema acusatorio de tipo dispositivo, se dispuso a incluir un capítulo exclusivo para las víctimas donde, además de definir este concepto, en cierta medida y de manera taxativa dio a lugar a una participación un poco más activa de la víctima dentro del proceso en calidad de interviniente e interviniente especial donde se le atribuyó capacidades distintas y especiales, totalmente diferentes a las que en cabeza del procesado (indiciado, imputado o acusado) y de la Fiscalía se encontraban.

Es importante agregar que, a pesar del importante avance que se vio ejemplificado de manera taxativa en la norma, la Ley 906 de 2004 se quedó corta si analizamos que no profundizó lo suficiente ni de manera eficaz en la forma en la que la víctima puede ejercer de manera concreta y completa su participación dentro del proceso penal, ya que si bien obtuvieron una participación mucho más activa, en la práctica se ve que la injerencia e intervención de estas es limitada, bien sea a la hora de solicitar diversas cosas ante la Fiscalía o en el caso que nos concierne, la grave y gran limitación que existe sobre la facultad de aportar pruebas o elementos

materiales probatorios conducentes, pertinentes y útiles dentro de la etapa de Indagación Preliminar.

De conformidad con lo anterior es que el presente Proyecto de Ley propende por reforzar los derechos de las víctimas. Lo anterior haciendo modificaciones sustanciales en los artículos que regulan la intervención de estas para efectos de que se vea en la práctica la efectiva protección de los derechos que tienen dichos intervinientes del proceso, sobre todo en el aspecto de aportar elementos materiales probatorios, donde en muchos de los casos las personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados limitan de manera innecesaria el acceso de las víctimas a los Elementos de Prueba que estos podrían allegar durante la etapa de indagación y de esta forma coadyuvar el trabajo que despliega la Fiscalía.

Dando cumplimiento a lo anterior, se materializarían cinco pilares fundamentales de este proyecto de ley:

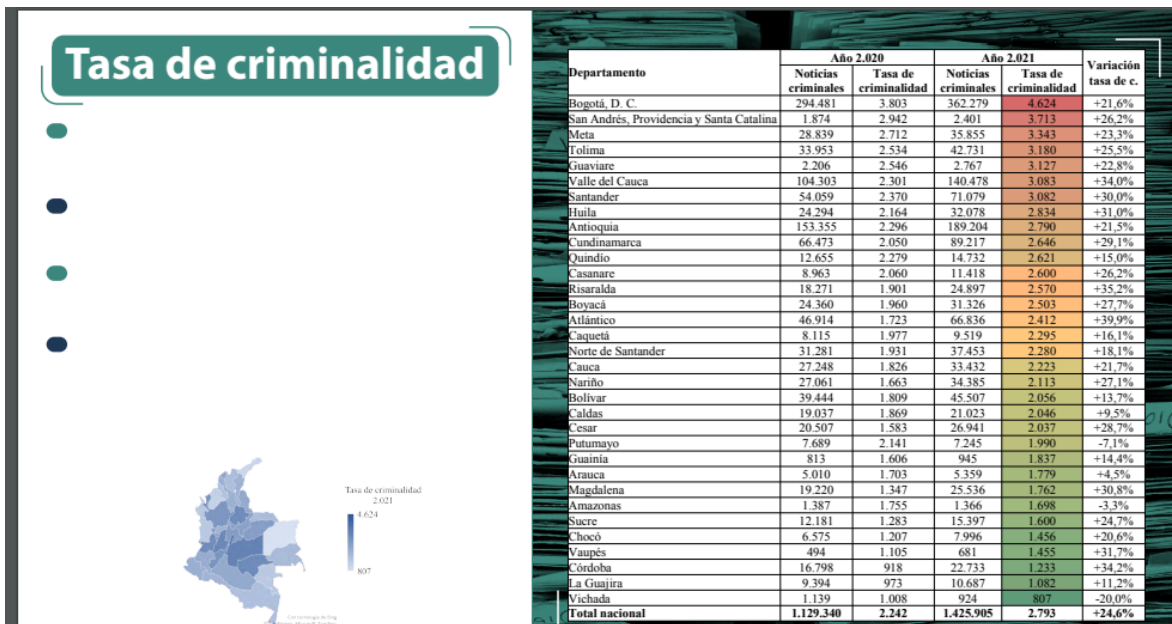
- A. Correcto ejercicio de los derechos de Acceso a la Administración de Justicia, Dignidad Humana, Debido Proceso.
- B. Permitir el esclarecimiento de los hechos que dieron lugar a la noticia criminal.
- C. Lograr la rápida y necesaria identificación del sujeto activo del delito.
- D. Evitar dilaciones que se presentan en la etapa de indagación por inexistencia de Elementos Materiales Probatorios o Evidencia Física que sea pertinente, conducente y útil, pero además, concluyente.
- E. Evitar el archivo de las acciones penales por la causal de “imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo del delito”.

Hacer una modificación constante de nuestra normativa encargada de regular la participación y derechos de las víctimas no puede ser concebido como un simple

tema más si consideramos la alta criminalidad y vulneración de derechos que diariamente se vive en el país.

Para efectos de dimensionar lo anterior es importante conocer la tasa de criminalidad de los últimos años y en ese sentido comprender la necesidad de proteger constantemente a las víctimas en este aspecto y en el correcto ejercicio de sus derechos en calidad de intervinientes dentro del proceso penal.

La tasa de criminalidad para los años 2020 y 2021 fue la siguiente:



Así mismo se registró una alta tasa de criminalidad en el año 2022, tal y como se ve a continuación en la siguiente ilustración:

Tasa de criminalidad

Departamento	Año 2.021		Año 2.022		Variación tasa de criminalidad
	Noticias criminales	Tasa de criminalidad	Noticias criminales	Tasa de criminalidad	
Bogotá, D. C.	362.279	4.624	447.400	5.662	+22,5%
Meta	35.855	3.343	48.379	4.477	+33,9%
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	2.401	3.713	2.743	4.205	+13,3%
Valle del Cauca	140.478	3.083	180.221	3.927	+27,4%
Tolima	42.731	3.180	52.368	3.888	+22,3%
Guaviare	2.767	3.127	3.481	3.852	+23,2%
Huila	32.078	2.834	42.799	3.751	+32,4%
Santander	71.079	3.082	85.578	3.682	+19,5%
Antioquia	189.204	2.790	245.075	3.558	+27,5%
Casanare	11.418	2.600	14.712	3.328	+28,0%
Quindío	14.732	2.621	18.285	3.210	+22,5%
Cundinamarca	89.217	2.646	110.691	3.182	+20,3%
Risaralda	24.897	2.570	31.096	3.180	+23,7%
Atlántico	66.836	2.412	87.562	3.123	+29,5%
Boyacá	31.326	2.503	36.801	2.922	+16,7%
Caquetá	9.519	2.295	11.643	2.777	+21,0%
Norte de Santander	37.453	2.280	45.262	2.741	+20,2%
Cauca	33.432	2.223	40.917	2.699	+21,4%
Nariño	34.385	2.113	42.732	2.623	+24,1%
Cesar	26.941	2.037	34.395	2.564	+25,8%
Bolívar	45.507	2.056	57.054	2.551	+24,1%
Arauca	5.359	1.779	7.526	2.468	+38,7%
Caldas	21.023	2.046	25.385	2.449	+19,7%
Magdalena	25.536	1.762	35.521	2.427	+37,8%
Putumayo	7.245	1.990	8.276	2.242	+12,7%
Guainía	945	1.837	1.010	1.940	+5,6%
Amazonas	1.366	1.698	1.507	1.836	+8,1%
Sucre	15.397	1.600	16.729	1.720	+7,3%
Chocó	7.996	1.456	9.313	1.683	+15,6%
Vaupés	681	1.455	744	1.520	+4,3%
Córdoba	22.733	1.233	26.334	1.418	+15,0%
La Guajira	10.687	1.082	13.194	1.316	+21,6%
Virchada	924	807	1.216	1.050	+30,1%
Total	1.425.905	2.793	1.787.738	3.464	+24,0%

Prueba de lo anterior también es la entrada de noticias criminales que percibió el ente investigador y que venimos viviendo desde el año 2020, tal y como se avizora a continuación:

Por tipo de noticia

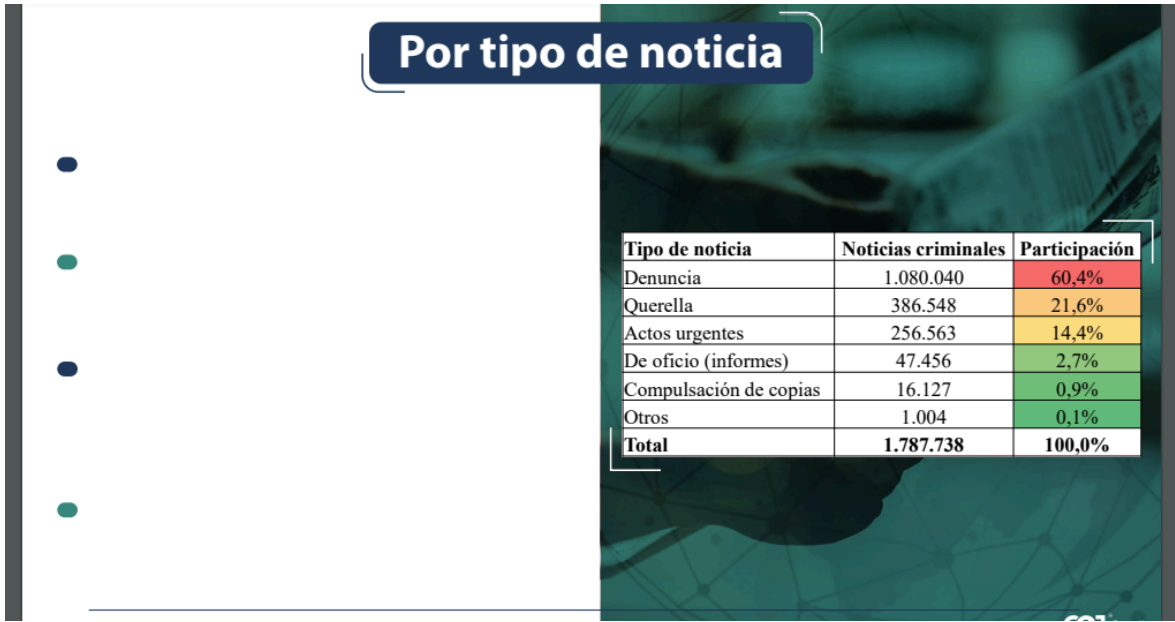
2020

Tipo de noticia	Noticias criminales	Participación
Denuncia	667.047	59,1%
Actos urgentes	197.918	17,5%
Querella	187.569	16,6%
De oficio (informes)	64.805	5,7%
Compulsación de copias	10.994	1,0%
Otros	1.007	0,1%
Total	1.129.340	100,0%

2021

Tipo de noticia	Noticias criminales	Participación
Denuncia	860.600	60,4%
Querella	266.855	18,7%
Actos urgentes	228.971	16,1%
De oficio (informes)	53.677	3,8%
Compulsación de copias	14.741	1,0%
Otros	1.061	0,1%
Total	1.425.905	100,0%

El año 2022 también reportó un alto número de noticias criminales puestas en conocimiento de la Fiscalía, tal y como se ve a continuación:



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, Informes de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia (años 2020, 2021, 2022).

4. ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS PENALES

Mediante este Proyecto de Ley se busca atacar un fenómeno que está atentando, hace años, contra los intereses y derechos de las víctimas como lo es el archivo de las diligencias o denuncias penales por la facultad que otorga el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 a la Fiscalía General de la Nación.

Es importante entender que el presente proyecto de ley busca atacar los presupuestos y uso de las causales de archivo de la denuncia y no cualquier otro mecanismo de terminación del proceso penal como lo es el otorgamiento del principio de oportunidad, la preclusión o desistimiento y es por ello que a través del control de constitucionalidad que se hizo mediante la sentencia C-1154 de 2005 es importante ahondar en las diferencias entre el principio de oportunidad y

#EscucharParaProgresar

la decisión de archivo, ya que la primera, efectivamente, se materializa con la clara existencia de un delito y la orden de archivo solo es admisible cuando estamos frente a una conducta atípica, sobre la inexistencia del hecho o porque es imposible identificar o establecer el sujeto activo del delito, tal y como lo planteó la jurisprudencia comentada de la siguiente manera:

“En el archivo de las diligencias no se está en un caso de suspensión, interrupción o renuncia de la acción penal, pues para que se pueda ejercer dicha acción se deben dar unos presupuestos mínimos que indiquen la existencia de un delito. Así, hay una relación inescindible entre el ejercicio del principio de oportunidad y la posibilidad de ejercer la acción penal por existir un delito, ya que lo primero depende de lo segundo. Pero para poder ejercer la acción penal deben darse unos presupuestos que indiquen que una conducta sí puede caracterizarse como un delito. Por lo tanto, cuando el fiscal ordena el archivo de las diligencias en los supuestos del artículo 79 acusado, no se está ante una decisión de política criminal que, de acuerdo a unas causales claras y precisas definidas en la ley, permita dejar de ejercer la acción penal, sino que se está en un momento jurídico previo: la constatación de la ausencia de los presupuestos mínimos para ejercer la acción penal. El archivo de las diligencias corresponde al momento de la averiguación preliminar sobre los hechos y supone la previa verificación objetiva de la inexistencia típica de una conducta, es decir, la falta de caracterización de una conducta como delito”.¹

Proyectos de Ley como el tramitado por el suscrito son especialmente relevantes en la medida en que cerca del 75% de las denuncias que llegan a la Fiscalía General de la Nación se resuelven, de manera anticipada, a través de la vía de archivo, cifras que han sido expuestas por el mismo Ente Investigador.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1151 de 2005

La aplicación de esta figura o mecanismo de terminación anticipada del proceso ha significado una clara denegación de justicia, pues, con la aplicación del archivo se está:

- a) Decidiendo los casos sin que se cuente con una intervención y valoración judicial.
- b) Existe una terminación con una nula posibilidad de debate y verdadera contradicción.
- c) Al momento en el que se toma la decisión de proferir una orden de archivo por parte del fiscal la posibilidad de obtener un desarchivo de la denuncia es casi nula porque se requiere de una técnica jurídica y procesal bastante profunda y exhaustiva, por lo tanto, frente a las víctimas que no tienen la oportunidad de contratar un buen abogado, dicha opción es casi nula.

El archivo de las denuncias afecta significativamente los derechos que en cabeza de las víctimas se encuentran, ya que las soluciones existentes frente a este tipo de situaciones, como se dijo antes, son de una alta complejidad y además requieren de una técnica procesal de la cual la mayoría de las personas y abogados carecen.

Dentro de las formas para reversar una decisión de este tipo se encuentra la de aportar nuevos elementos materiales probatorios, situación que se debate a través de este proyecto de ley, pues es esta misma opción de desarchivo la que se torna supremamente compleja entendiendo que es la misma Fiscalía la que tiene dentro de sus potestades la de investigar y encontrar los medios de prueba suficientes y cuando la víctima quiere cooperar en este sentido, en la búsqueda de elementos probatorios como lo son las imágenes y videos, son los establecimientos públicos o privados los que se niegan a entregar dichas pruebas.

Atendiendo lo anterior, no es del todo congruente las formas en las que se puede solicitar un desarchivo (aportando nuevas pruebas) con las facilidades que

deberían otorgárseles a la víctima para la obtención de dicho acervo probatorio. Por dicha situación, mediante este proyecto de ley se busca facultar a las víctimas para que, bajo petición propia y sin necesidad de mediar autorización de la Fiscalía ni acudir ante un Juez de Control de Garantías, los establecimientos públicos o privados donde se cuente con cámaras de seguridad remitan a la Fiscalía General de la Nación el material videográfico que repose en dichos sistemas, cuando quien lo solicite demuestre siquiera sumariamente su calidad de víctima.

Existen otras formas de desarchivar la denuncia, como lo es demostrar al Fiscal que la conducta sí debe ser considerada y caracterizada como delito, lo cual resulta aún más difícil, pues difícilmente un funcionario variará una determinación previamente adoptada, en contravía de los criterios jurídicos que inicialmente sustentaron su decisión.

Por último, quedan alternativas como la de acudir ante un Juez de Control de Garantías o la utilización de una tutela en el momento en el que el fiscal se oponga a la solicitud de desarchivo radicada y de esta manera nos adelantemos en un debate bajo la oralidad que reviste el proceso penal en contra de la Fiscalía, remedio que resulta bastante complejo, mucho más para una víctima que apenas se encuentra en esta instancia preliminar del proceso.

Existen muchos profesionales del derecho que aluden a la “eficiencia” del Estado; sin embargo, la Fiscalía General de la Nación no fue concebida bajo una lógica de eficiencia entendida exclusivamente en términos cuantitativos, sino de persecución penal con respeto por los derechos de las partes e intervinientes del proceso, presupuesto que no se satisface plenamente cuando más del 50% de las denuncias terminan con resultados que, en muchos casos, no responden de manera efectiva a las expectativas de verdad, justicia y acceso a la administración de justicia de las víctimas.

Basta recabar en las estadísticas con las que se cuenta y que son muy pocas las noticias criminales en las que haya un desenlace verdaderamente de fondo. Si miramos lo sucedido históricamente, desde el año 2005 hasta el 2018, a la Fiscalía General de la Nación llegaron alrededor de 13 millones de denuncias, **DE LAS CUALES SE ARCHIVARON CASI 10 MILLONES Y DE ESTOS SOLO SE LOGRÓ EL DESARCHIVO DE 44 MIL PROCESOS.**

Si hacemos un análisis porcentual, veremos como es aún más grave el tema: alrededor del 77% de los casos se archivan y solo el 0,44% se logra desarchivar.

Tan grave se ha convertido la utilización de esta figura que la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia 2007-0019 del 5 de julio del 2007 comparó la orden de archivo con el auto inhibitorio (el cual podría, por lo menos, ser sujeto de recursos ordinarios, cosa que no pasa con las órdenes de archivo) de la siguiente forma:

“Si bien el sistema procesal acusatorio colombiano constituye un cambio paradigmático en la labor de administrar justicia en materia criminal (...) lo cierto es que el archivo de las diligencias guarda algunas semejanzas con la resolución inhibitoria que regula el artículo 327 de la Ley 600 de 2000”.²

Es por todo lo anterior que, al inicio de este acápite sobre el archivo de las denuncias, se señaló que esta medida puede traducirse en una afectación seria del acceso efectivo a la administración de justicia y eso sin haber aún contemplado lo que el Consejo de Estado en Sentencia proferida por la Sección Segunda (1634-13 del 11 de marzo de 2016) y la Corte Constitucional en sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996 han señalado sobre las decisiones inhibitorias las cuales son *“i) una forma de denegación de justicia, (ii) que cercena los derechos de las víctimas, y que podrían activar la reparación estatal en favor de aquellas y (iii) que debe ser excepcionalísima su aplicación.”*

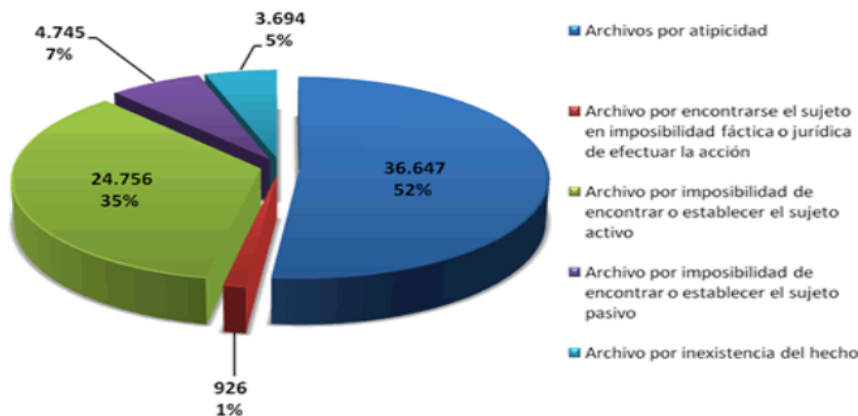
² Corte Suprema de Justicia (Sala Penal), Sentencia 2007-0019 del 5 de julio de 2007.

#EscucharParaProgresar

Frente al anterior fenómeno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en casos como el de *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs Trinidad y Tobago*: “...significa que en el marco de todos los procedimientos, jurisdiccionales o no, que se adelanten por las autoridades estatales es deber indiscutible la preservación de las garantías procesales, de orden material, que permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares de quienes se han involucrado en uno de tales procedimientos”.

Desde la implementación y entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, las órdenes de archivo han sido la principal forma de terminación de las denuncias, significando el 49% de la terminación de los casos, siendo la segunda principal salida las sentencias condenatorias, las cuales significan porcentualmente el 14% de las terminaciones totales de los procesos.

Causales de archivo. Primer Semestre de 2009



Fuente: Dirección Nacional de Fiscalías

Cálculos: Corporación Excelencia en la Justicia

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Email: alfredo.deluque@senado.gov.co

Tel: 601 3823000 Ext 5133

 @deluque @aldeluque @deluque

Para el primer Semestre de 2009 el 53% de las denuncias archivadas se basaron en la atipicidad de la conducta. La segunda y tercera causal más utilizada para alegar el archivo derivó de un desarrollo jurisprudencial donde se convirtió en precedente la orden de archivo debido a la imposibilidad de identificar y/o establecer el sujeto activo del delito (significando un 35% de los archivos), o al sujeto pasivo (el 7% de las órdenes de archivo).

Es importante precisar que dichas causales fueron introducidas en nuestro ordenamiento desde el año 2007, de conformidad con un salvamento de voto en una sentencia realizado por el Magistrado Yesid Ramírez Bastidas, causal que quiere contrarrestarse en virtud de que la Fiscalía no pueda seguir alegando injustificadamente dicha causal, o que a través de las víctimas y lo que estas puedan hacer durante la indagación, se permita la identificación del sujeto activo del delito, lo cual se lograría garantizando el acceso y solicitud de medios probatorios que puedan hacer las víctimas ante establecimientos públicos o privados, quienes de ahora en adelante no podrán negarse a la remisión de imágenes, videos y demás pruebas videográficas a la Fiscalía General de la Nación.

5. IMPOSIBILIDAD DE ESTABLECER Y/O IDENTIFICAR EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO

Como se ha venido alegando a lo largo del Proyecto de Ley, una de las razones mayormente invocadas por los Fiscales para efectos de alegar el archivo de la denuncia durante la etapa de indagación, es la imposibilidad de establecer o identificar el sujeto activo del delito, es decir, identificar la persona que cometió el ilícito.

Como mecanismo de solvencia frente a este inconveniente, que claramente representa un menoscabo de los derechos de las víctimas, el suscrito ha optado

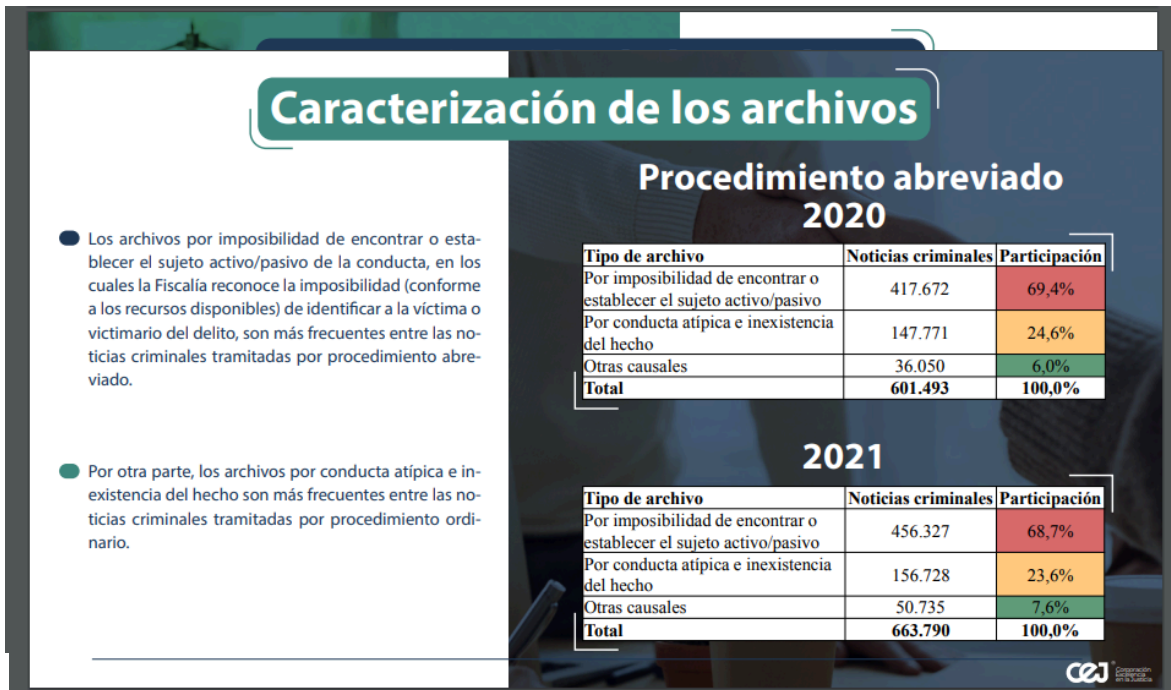
por reformar los artículos de la Ley 906 del 2004 que no desarrollan de manera completa las potestades que en cabeza de la víctima deberían existir.

Si se parte de la base de que el verdadero inconveniente para que la actuación penal continúe su curso radica en la imposibilidad de identificar a la persona que cometió el delito, y si además se sostiene que a la víctima se le permite solicitar el desarchivo de una denuncia mediante el aporte de nuevas pruebas, lo correcto es que desde una etapa inicial se le permita solicitar la remisión a la Fiscalía General de la Nación de los elementos materiales probatorios pertinentes, conducentes y útiles que permitan la correcta identificación del sujeto activo, de manera que puedan prevalecer sus derechos y, a su vez, la Fiscalía pueda cumplir adecuadamente su función.

Es por ello que, para contrarrestar esta causal de archivo que con frecuencia invoca la Fiscalía, se debe facultar a las víctimas para que, dentro de la etapa de indagación preliminar, puedan solicitar la remisión a la Fiscalía General de la Nación de las imágenes, videos o demás registros que reposen en las cámaras de seguridad de establecimientos públicos o privados, sin necesidad de orden expresa proferida por la Fiscalía ni de acudir ante un Juez de Control de Garantías.

Prueba de que la causal de archivo por la imposibilidad de establecer el sujeto activo del delito es una de las más alegadas y utilizadas por la Fiscalía son las cifras que desde 2020 se tienen de la cantidad de casos que han sido archivados por esta razón.

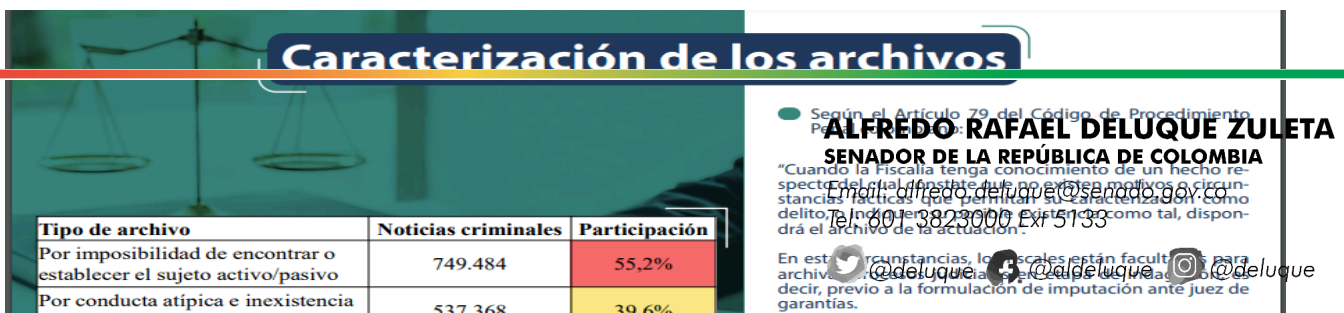
La corporación Excelencia en la Justicia nos demuestra en su estudio como en el año 2020 y 2021 la causal de archivo por imposibilidad de identificar o establecer el sujeto activo del delito fue la más invocada por el ente investigador y la mayor causante, en ese sentido, del detrimento de los derechos de las víctimas dentro de los procesos penales abreviados, tal y como se ve a continuación:



Tal y como se puede ver en los gráficos compartidos donde se caracterizan las actuaciones de archivo, dentro de los procedimientos ordinarios, el archivo de la acción penal por imposibilidad de identificar el sujeto activo o pasivo significó el 29,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 26,2% de la totalidad de los archivos en el año 2021.

Si bien en los procesos ordinarios no significó ser la causal primaria de archivo, en los procesos abreviados si se posicionó como la primera causal a ser invocada por la fiscalía, obteniendo el 69,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 68,7% de los archivos en el año 2021.

Para el año 2022 también fue bastante significativa y contraproducente la utilización de esta causal de archivo teniendo en cuenta de que fue invocada por la Fiscalía de manera frecuente, tal y como se puede ver a continuación:



Tal y como se puede ver en la anterior ilustración, la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la acción penal fue la causal mayormente invocada por la Fiscalía General de la Nación en un 55,2% (más de la mitad de los procesos fueron archivados por esta causal alegada por el ente investigador).

Por lo anteriormente expuesto se concluye que existe una clara necesidad de reformar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal en aras de que se garantice la correcta, eficaz y oportuna intervención de las víctimas dentro de la fase de indagación, pero además, para efectos de que a través de la aprobación de este proyecto de ley se eliminen las barreras de acceso que existen sobre la obtención de los elementos materiales probatorios de tipo videográficos que deben ser trasladados oportunamente en la etapa de indagación y así les haya sido solicitado a los establecimientos públicos y privados por parte de este interviniente del proceso penal, eliminando la obligación o exigencia que existía de que se contase con una orden expresa emitida por la Fiscalía o el tener que acudir ante un Juez de Control de Garantías para el mismo trámite.

COMENTARIOS DEL PONENTE

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad robustecer la participación efectiva de las víctimas en la etapa de indagación dentro del sistema penal acusatorio, removiendo barreras prácticas que hoy impiden el acceso oportuno a elementos materiales probatorios (EMP) y evidencia física (EF) decisivos para el esclarecimiento de los hechos y la identificación e individualización de los presuntos responsables. Se propone, para ello, la modificación de los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004, a fin de precisar, con rango legal expreso, que las víctimas pueden instar a responsables y encargados de tratamiento de datos a remitir directamente a la Fiscalía General de la Nación, sin orden previa, registros audiovisuales u otros archivos que documenten el hecho punible, preservando a la vez los estándares de legalidad, pertinencia, cadena de custodia y control judicial diferido cuando corresponda.

Desde la perspectiva constitucional, la reforma se funda en el Estado Social de Derecho y en la cláusula de protección reforzada a las víctimas derivada del artículo 250 superior (deber de velar por su protección y fijación legal de su intervención), así como en los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, verdad, justicia y reparación. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en un sistema adversarial, la intervención directa de las víctimas es más intensa y determinante en las fases de indagación e investigación, por cuanto allí se recauda la evidencia que incidirá en la construcción de la hipótesis delictiva y en las decisiones subsiguientes. La reforma traduce ese entendimiento en reglas operativas claras, evitando que la indefinición normativa derive en negativas injustificadas o en interpretaciones excesivamente restrictivas del rol de la víctima.

En clave de política criminal, la propuesta responde a un problema estructural de ineficiencia y desincentivos: una fracción muy significativa de noticias criminales termina archivada por imposibilidad de identificar o individualizar al sujeto activo, en gran medida porque los EMP audiovisuales captados por sistemas de videovigilancia no se incorporan a tiempo. La ventana temporal de conservación de imágenes suele ser breve; exigir a la víctima una orden judicial o una autorización previa del fiscal para que un tercero conserve y remita copias puede traducirse, de facto, en la pérdida definitiva de evidencia. La reforma reduce esa fricción: habilita una canalización expedita hacia la Fiscalía (no a la víctima), bajo parámetros de reserva, finalidad y trazabilidad, y convalidación metodológica dentro del programa metodológico (artículo 207), de modo que el material sea verificado, comparado y asegurado conforme a cadena de custodia.

La iniciativa mantiene incólumes los principios rectores del proceso penal (legalidad de la prueba, exclusión de prueba ilícita, contradicción, igualdad de armas, imparcialidad) porque la remisión no amplía el catálogo de actos que restrinjan derechos fundamentales ni habilita inspecciones encubiertas o búsquedas complejas por fuera del marco legal. Al contrario, delimita el supuesto a registros ya existentes (p. ej., cámaras de seguridad) y acota la intervención a una entrega directa a la autoridad investigadora, que será quien valore la conducencia, pertinencia y utilidad y quien garantice, en su caso, el control judicial (v. gr., cuando se trate de búsqueda selectiva en bases de datos que sí implique acceso a información confidencial o cruce analítico complejo, supuesto que permanece bajo la órbita del artículo 244 con autorización fiscal y control ante juez de garantías).

En relación con el régimen de protección de datos personales (Leyes 1581 de 2012 y 1266 de 2008), la reforma ofrece seguridad jurídica a responsables y

encargados del tratamiento al erigir una base legal específica para la remisión de archivos no sensibles directamente a la Fiscalía a solicitud de la víctima o denunciante, con finalidad estricta de investigación penal. Se armonizan así los principios de finalidad, necesidad, circulación restringida y confidencialidad con el interés público prevalente en la persecución penal y la tutela judicial efectiva de las víctimas. La medida no habilita la entrega indiscriminada a particulares ni su divulgación; por el contrario, canaliza el flujo de datos hacia la autoridad competente, con deber de reserva, evitando así riesgos para la intimidad de terceros y eventuales afectaciones al derecho a la imagen.

En este marco, la modificación del artículo 137 reafirma la intervención de la víctima en indagación para instar la remisión de EMP/EF audiovisuales a la Fiscalía, sin exigir habilitación previa, y deja claro que la representación judicial de la víctima sigue las reglas vigentes (voluntaria en etapas tempranas y obligatoria desde la preparatoria). La reforma del artículo 207 incorpora la coadyuvancia probatoria: el programa metodológico debe considerar, integrar y verificar el material allegado por víctimas/denunciante, con validaciones técnico-forenses y controles de cadena de custodia. La precisión al artículo 213 permite que la víctima anticipe la conservación y remisión de registros antes de la inspección del lugar de los hechos, sin perjuicio de la posterior corroboración y comparación con lo recaudado por Policía Judicial. Finalmente, el ajuste al artículo 244 distingue con nitidez entre (i) la búsqueda selectiva en bases de datos adelantada por Policía Judicial (que mantiene autorización fiscal y control judicial), y (ii) la remisión directa y acotada de archivos preexistentes por parte de terceros a la Fiscalía, por requerimiento de la víctima, durante la indagación.

La propuesta avanza también en estándares de calidad probatoria: todo archivo remitido debe someterse a verificación de autenticidad, integridad e inalteración, y

su uso quedará supeditado a los estándares de admisibilidad y a la contradicción de las partes. Se prevén referencias explícitas a la cadena de custodia, a la documentación de la recepción, a la trazabilidad y al eventual control judicial diferido cuando el contenido o la forma de obtención exigieren refrendo de legalidad. Esta arquitectura evita incentivos a la “prueba sorpresa” y fortalece la confianza epistémica de jueces y partes en la evidencia audiovisual.

Desde el punto de vista de derechos comparados y estándares internacionales, la línea de la reforma coincide con buenas prácticas que facilitan la preservación temprana de evidencia digital y audiovisual mediante órdenes de conservación y rutas rápidas de entrega a la autoridad, al tiempo que preservan controles de proporcionalidad y legalidad cuando el acceso suponga intromisiones adicionales. Lejos de debilitar garantías, la reforma aclara el perímetro de lo permitido y reduce la discrecionalidad interpretativa que hoy conduce a negativas generalizadas de terceros por temor a incumplir el régimen de datos.

En términos de impacto esperado, la medida destraba cuellos de botella de la indagación, mejora la oportunidad en la recolección de EMP/EF, minimizando pérdidas por sobreescritura de sistemas de videovigilancia, disminuye la litigiosidad innecesaria (tutelas, incidentes para obtener copias) y se alinea con el mandato del artículo 250 superior de proteger a las víctimas. Al mismo tiempo, no impone cargas fiscales nuevas: opera sobre capacidades existentes de Fiscalía y Policía Judicial (recepción, aseguramiento, verificación) y sobre deberes ya previstos para responsables del tratamiento en materia de conservación y seguridad de datos. La integración de estos insumos al programa metodológico permitirá decisiones más informadas sobre archivo, priorización y formulación de imputación.

Finalmente, la propuesta respeta el equilibrio estructural del proceso acusatorio. No convierte a la víctima en un “acusador paralelo” ni desdibuja la titularidad de la acción penal; por el contrario, consolida su rol de interviniente calificado, reconoce su derecho a ser oída y a que se le facilite el aporte de pruebas, y reconduce toda actuación hacia la autoridad investigadora y, en su caso, al control judicial. Con ello, el proyecto fortalece la legitimidad del sistema penal, incrementa sus capacidades de respuesta y honra los compromisos constitucionales e internacionales del Estado colombiano con los derechos de las víctimas y la efectividad de la justicia penal.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Sobre la protección de los intereses de las víctimas en el proceso penal

La Corte Constitucional ha reconocido los derechos de las víctimas dentro del proceso penal más allá de que estas no detenten el rol de partes sino de intervinientes dentro del proceso. Así mismo, la Constitución Política lo ha reconocido y ha obligado a la Fiscalía a velar por ellos en ejercicio de sus funciones, tal y como se expone en su artículo 250 numeral 7 de la siguiente forma:

“En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la nación, deberá:

(...) 7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.”³

Si bien las víctimas no gozan de las mismas facultades del procesado ni del ente investigador, sí gozan de capacidades de intervención extraprocesal y procesal en virtud de que se propenda por un sistema penal inclusivo y respetuoso de los derechos fundamentales de las víctimas.

La importancia de la intervención de las víctimas dentro del proceso penal es significativa y no debe verse como una incidencia indebida, valorarse como una tercera parte o vulneración de principios rectores del proceso penal como lo es el de igualdad de armas (confrontación entre el acusador - acusado y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento).

Lo que sí debemos contemplar y entender es que los derechos de las víctimas derivan de una participación que no se puede limitar a una actuación específica, sino que se encuentran facultadas para intervenir durante toda la actuación penal y es por ello que los sistemas que componen el proceso penal conceden una protección especial a este interviniente y debe promoverse no solo el intervencionismo de la víctima en la fase de indagación sino también el restablecimiento de derechos y su posterior reparación integral.

³ Constitución Política de Colombia, Artículo 250, numeral 7.

#EscucharParaProgresar

Ahora bien, la garantía de comunicación a las víctimas debe regir desde la instancia en que estos se contactan con las autoridades competentes, quienes no deben únicamente dar acceso al expediente del proceso, permitir conocer el estado del mismo, dar la posibilidad de acceso a las diligencias desde sus primeros desarrollos, sino que también deben comunicar de manera amplia los derechos que el ordenamiento jurídico pone en cabeza de la víctima para garantizar los intereses de este último en el proceso penal, como lo es la facultad que tiene dicho interviniente de recaudar elementos materiales probatorios y aportarlos en la radicación de la denuncia y/o querrela y en la ampliación de esta última.

Es importante reformar los artículos que este proyecto pretende en atención a que el Código de Procedimiento Penal no establece una interpretación restringida a las normas de tratamiento de datos personales que permita la adecuada participación de las víctimas en la etapa de indagación preliminar, participación que inclusive ha sido reconocida por la Honorable Corte Constitucional en diversos pronunciamientos y que debe ser regulada de manera taxativa en el código comentado.

Lo anterior, asimilando que en la práctica la víctima, por ser un interviniente y no una parte del proceso, se le ha limitado su participación la cual puede ser de gran ayuda para las actuaciones que se adelantan en esta fase del proceso, tendientes a ratificar los hechos objeto de la acción penal, a recolectar el acervo probatorio que permita corroborar las acciones y a identificar e individualizar al indiciado.

Es perentorio establecer que la etapa de indagación, la cual se destaca por ser la fase en la cual se procede con el recaudo de los elementos materiales probatorios y evidencia física que tienen cierta trascendencia o relación con los hechos que dan a lugar a la acción penal y vinculantes a la responsabilidad penal del

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Email: alfredo.deluque@senado.gov.co

Tel: 601 3823000 Ext 5133

 @deluque  @aldeluque  @deluque

#EscucharParaProgresar

indiciado, es en la que mayor injerencia y/o participación de las víctimas hay, además de ser influyente bajo el entendido de que las actuaciones que se adelanten en esta instancia serán de mayor impacto y satisfacción de los derechos de este interviniente.

Si bien el legislador a través de los artículos 133 al 137 del Código de Procedimiento Penal dispuso de garantías para la intervención de las víctimas como lo es la facultad de recibir y acceder a la información, esto resulta insuficiente bajo el entendido de que debemos permitirles, de manera taxativa y clara, poder aportar de manera significativa al proceso en dicha instancia.

No solo en el acceso a la información procesal que se le otorga a las víctimas se está garantizando sus derechos sino en la recepción de lo que estas puedan exigir que se haga valer al interior del proceso como lo son elementos materiales probatorios que generan satisfacción de los derechos, corroboración de los hechos que dieron a lugar a la denuncia, identificación del sujeto activo del delito, lo cual también permite evitar dilaciones innecesarias dentro de la fase de investigación, que en muchos de los casos, se debe a los pocos elementos de prueba con los que cuenta el ente investigador y por lo inconcluyentes que son dichos medios probatorios.

La relación de interdependencia que existe entre la etapa de indagación y los derechos de las víctimas es un hecho que jurisprudencialmente se ha venido desarrollando, además de la realidad de que la intervención directa de las víctimas es superior en las etapas previas y posteriores al juicio, siendo la fase de indagación una en las que más debe considerarse la acción de este interviniente porque es en esta etapa donde se recaudan los elementos materiales probatorios que son transversales a los hechos que dieron lugar a la denuncia y la posible responsabilidad penal del indiciado.

Lo anterior encuentra sustento en la Sentencia T-374/20 proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:

“(…) 4.3. En lo que se refiere a la etapa de indagación y los derechos de las víctimas —momento que recoge el debate jurídico del caso—, la jurisprudencia constitucional ha examinado su relación de interdependencia y ha establecido tres reglas importantes.

La primera es la de que la posibilidad de intervención directa de las víctimas es mayor en las etapas previas y posteriores al juicio. Es mayor en la fase de indagación y, posteriormente de investigación, porque en estos momentos se recaudan elementos de prueba que están relacionados con los hechos ocurridos y la responsabilidad del procesado, los cuales, indiscutiblemente, impactan en los derechos de las víctimas [29]. En cambio, es menor en la etapa de juicio, dado que el propio constituyente fijó como principios rectores del proceso penal acusatorio la igualdad de armas, la confrontación entre el acusador y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento, cuyos elementos pueden verse alterados por la participación activa de los intervinientes [30]. (...)”⁴

Tanto la Ley como la Jurisprudencia son fuentes del derecho que sustentan el proyecto de ley en comento, teniendo en cuenta que incluso la Corte Constitucional (a través de sus pronunciamientos) sobreentiende que los artículos que aquí se buscan modificar reconocen únicamente el acceso a la información frente a la Fiscalía y el deber de esta última de informar.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020.

#EscucharParaProgresar

Sin embargo, sigue desconociéndose tanto legal como jurisprudencialmente la necesidad de que se otorgue la potestad y posibilidad de la víctima de no solo acceder a la información con la que cuenta la Fiscalía sino ante otras personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados frente a los cuales se puedan obtener elementos probatorios que puedan allegarse a la indagación por gestión adelantada por la víctima de manera simple y expedita.

Ratificando lo recientemente mencionado y prueba de la inobservancia y poco desarrollo legal y jurisprudencial que se tiene frente a lo que se quiere lograr mediante este Proyecto de Ley es lo expuesto en la sentencia T-374/20 proferida por la Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:

(...) La tercera es la de que existen elementos tanto de la Constitución de 1991 como del Código de Procedimiento Penal que le reconocen a las víctimas garantías de acceso a la información que se proyectan desde la fase de indagación. De acuerdo con esto, a quien demuestre sumariamente su calidad de víctima, de conformidad con los artículos 133, 135 y 136 de la Ley 906 de 2004, la Fiscalía General de la Nación deberá informar de “las facultades y derechos que puede ejercer”, “el tipo de apoyo o de servicios que puede recibir”, “las actuaciones subsiguientes a la denuncia y su papel respecto de aquellas” y “los mecanismos de defensa que puede utilizar” [32], de modo que logren su participación activa en el proceso penal.”⁵

Si analizamos lo recientemente expuesto, resulta evidente que ni la ley ni la jurisprudencia han enfocado, en la práctica, las garantías de las víctimas dentro de la etapa de indagación en la potestad que deben tener estos intervinientes de solicitar, de manera directa, la remisión de elementos probatorios a la Fiscalía, sin

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020

necesidad de acudir ante un juez de control de garantías o de contar con orden expresa del ente investigador.

Lo anterior no debe ser admisible y es por ello que el Proyecto de Ley busca que a las víctimas, en reconocimiento de sus garantías, se les permita solicitar elementos materiales probatorios y evidencias físicas que reposan en registros de cámaras de seguridad o sistemas de video vigilancia, sin que los responsables o encargados de los datos correspondientes puedan oponerse a la entrega de dichos medios probatorios, los cuales, en la mayoría de los casos, logran permitir identificar al sujeto activo del delito y en ese sentido se permite un avance sustancial en la investigación que además contribuye a contrarrestar las dilaciones procesales y los posibles archivos de las acciones penales bajo la causal de “imposibilidad de identificación e individualización del sujeto activo del delito” la cual es usada usualmente por los fiscales para terminar con los procesos.

No debemos dejar de lado que tanto legal como jurisprudencialmente se ha establecido la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a la administración de justicia, otorgándoles el derecho de aportar pruebas y la obligación de que se facilite esta acción para dichos intervinientes.

Más allá de que en la práctica a las víctimas no se les ha facilitado el aporte de pruebas (en las instancias que este Proyecto de Ley busca desarrollar y/o perfeccionar) el ordinal d) del artículo 11 del Código de Procedimiento Penal establece la obligación al estado de garantizar este tipo de acciones que claramente son transversales al correcto acceso de las víctimas a la administración de justicia, postulándolo de la siguiente forma:

“Artículo 11. Derechos de las víctimas

#EscucharParaProgresar

El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código.

En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:

d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas;⁶

Además de contemplarse en la Ley, es una expresión a la cual se le declaró la exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en su sentencia C-516 de 2007 “(Declararse EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el ordinal d) del artículo 11, y la expresión “a ser escuchada” del artículo 136 del numeral 11 de la Ley 906 de 2004)⁷. Por lo anterior, debería aún más nuestro ordenamiento legal y jurídico propender por la defensa de los derechos de las víctimas y facilitar la solicitud y aporte de elementos materiales probatorios en la instancia de indagación, lo cual se busca alcanzar en la práctica a través de este Proyecto de Ley.

Sobre el alcance de las normas de protección y tratamiento de datos personales

La dificultad que tienen las víctimas de un delito para que desde la etapa de indagación de un proceso penal se puedan aportar como elementos materiales probatorios imágenes, audios, material videográfico y demás archivos de datos que contengan información detallada visual y/o auditiva sobre los hechos denunciados radica en la interpretación exegética inadecuada de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 por parte de los encargados y/o responsables del tratamiento de dichos datos.

⁶ Código de Procedimiento Penal – Artículo 11 (Literal d)

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-516 de 2007

Vale la pena primero resaltar que la Ley 1266 de 2008 tiene un ámbito de aplicación que los operadores normativos y muchas personas naturales y jurídicas interpretan erróneamente. Son innumerables los casos en los cuales encargados o responsables del tratamiento de datos personales recaudados a través de sistemas de video vigilancia citan la Ley 1266 para rehusarse a compartir archivos de imágenes, audios o material videográfico en los cuales se evidencia la comisión de un ilícito a las víctimas de dicho ilícito.

El artículo 1 de la Ley 1266 que consagra su objeto establece claramente que su objeto es desarrollar el derecho al habeas data *“particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.”* A su vez, el artículo 2 que establece el ámbito de aplicación excluye expresamente *“aquellos datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico y aquellos que circulan internamente, esto es, que no se suministran a otras personas jurídicas o naturales.”*

En ese sentido, el tratamiento de los datos recopilados para uso interno y que no circulan con otras entidades, privadas o públicas, no está sujeto a las normas de la Ley 1266 de 2008. Bien lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia C-1011 de 2008 a través de la cual se realizó el control de constitucionalidad propio de toda ley estatutaria:

*El proyecto de ley estatutaria objeto de examen constituye una **regulación parcial del derecho fundamental al hábeas data, concentrada en las reglas para la administración de datos personales de naturaleza financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países con idéntica naturaleza destinados al cálculo del riesgo crediticio, razón por la cual no puede considerarse como un régimen jurídico que regule, en su***

*integridad, el derecho al hábeas data. El ámbito de protección del derecho fundamental al hábeas data previsto en el Proyecto de Ley, **se restringe a la administración de datos de índole comercial o financiera, destinada al cálculo del riesgo crediticio, con exclusión de otras modalidades de administración de datos personales.*** (Negrillas fuera de texto original)

En ese sentido, la negativa por parte de personas naturales o jurídicas y establecimientos públicos, semipúblicos, privados y semiprivados que utilicen sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación y por medio de estos recopilen datos de suministrar archivos que contengan dichos datos sin que medie orden judicial o requerimiento de entidad pública o autoridad administrativa basada en las disposiciones de la Ley 1266 de 2008 carece de sustento.

Ahora, en relación con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012, estas se orientan a establecer un régimen general de protección de datos personales. El objeto y ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012 es amplio y cobija todos los datos personales y los encargados o responsables de su tratamiento a excepción de los datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, de seguridad y defensa nacional, inteligencia y contrainteligencia, información periodística, los datos financieros o comerciales (a los cuales aplica la norma específica – Ley 1266 de 2008), y los datos recopilados para fines estadísticos oficiales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, en la cual quedó consagrado el control constitucional de la Ley 1581, reconoce la aplicación general de esta ley estatutaria:

Ahora, con el nuevo proyecto de ley se busca llenar el vacío de estándares mínimos de protección de todos los datos personales, de ahí que su título sea

*precisamente “Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, **concluyéndose que con la introducción de esta reglamentación general y mínima aplicable en mayor o menor medida a todos los datos personales, el legislador ha dado paso a un sistema híbrido de protección en el que confluye una ley de principios generales con otras regulaciones sectoriales, que deben leerse en concordancia con la ley general, pero que introduce reglas específicas que atienden a la complejidad del tratamiento de cada tipo de dato.*** (Negrillas fuera de texto original)

Se parte de la premisa, entonces, que cualquier persona que confluja en la tenencia y tratamiento de datos personales deberá cumplir con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y con las leyes que desarrollen reglas específicas para los distintos tipos de datos.⁸ En ese sentido, quienes obtienen datos personales a través de sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.

De conformidad con los principios de acceso y circulación restringidas y de confidencialidad, los responsables y encargados del tratamiento de datos personales deberán guardar reserva de estos. Sin embargo, la Ley 1581 es clara en establecer que **se podrán suministrar datos personales “cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y**

⁸ (...) todos los principios de administración de datos personales identificados por la jurisprudencia constitucional, son oponibles a todos los sujetos involucrados en los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos, independientemente de la posición que ocupen en el tratamiento del dato. Como es posible que un encargado del tratamiento resulte convirtiéndose en responsable al definir la finalidad y los elementos esenciales del medio, razón por la que sus deberes no solo serán los que señala el proyecto para su condición inicial sino para la que llegue a ostentar y en tal evento en que concurren las calidades de responsable y encargado del tratamiento en la misma persona, le será exigible el cumplimiento de los deberes previstos para cada uno. En el mismo sentido, cuando esa calidad llegue a mudar por el tratamiento que uno de ellos llegue a dar al dato personal. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2011.

en los términos de la misma”. En línea con estos principios, el artículo 13 de la Ley 1581 señala a qué personas puede suministrarse la información que contiene datos personales, entre las cuales están **las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales** o por orden judicial y los **terceros autorizados** por el Titular o **por la ley**. Finalmente, el Título VI de la Ley 1581 de 2012 señala los deberes de los responsables y los encargados del tratamiento de datos personales, entre los cuales **no se encuentra prohibición alguna de remitir información que contenga datos personales a autoridades o personas autorizadas por la ley**. También vale la pena resaltar que, según el principio de finalidad consagrado en la Ley 1581, el tratamiento de datos personales debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Con base en las propias disposiciones de la Ley 1581 de 2012, nada obstaría para que un responsable o encargado del tratamiento de datos personales suministre información que no contiene datos sensibles a la Fiscalía General de la Nación para efectos de garantizar i) acceso a la justicia, ii) el debido proceso, y iii) los derechos de las víctimas de un delito. Lo anterior se resuelve aún más claramente si es la misma ley la que establece una autorización expresa de suministro de datos personales que constituya una excepción al principio de confidencialidad de los datos personales, lo cual es precisamente lo que pretende la presente iniciativa.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha analizado en diversas ocasiones el alcance y los límites del derecho al habeas data, así como la tensión que surge entre la protección al dato personal y la consecución de otros fines constitucionales.

En Sentencia C-094 de 2020 la Corte Constitucional incluyó las siguientes reflexiones que son relevantes para justificar el presente proyecto de ley:

*“Por otra parte, esta Corte ha sido clara en considerar que, a pesar de la amplitud del ámbito de protección del derecho a la intimidad, éste no es un derecho absoluto. **El derecho a la intimidad puede ser objeto de limitaciones cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con intereses constitucionales relevantes y, en consecuencia, es posible que, bajo ciertas condiciones, las autoridades públicas o los terceros puedan conocer asuntos que, en principio, se encuentran amparados por el derecho, es decir que, hacen parte de la vida privada de los individuos. De manera más precisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la intimidad puede ser objeto de limitaciones o interferencias como resultado de la interrelación de otros intereses constitucionalmente relevantes. De esta forma, las limitaciones al derecho a la intimidad, al igual que la de cualquier otro derecho fundamental, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el contexto de un sistema democrático.**”*

(...)

*“resulta claro que, bajo ciertas circunstancias particulares, **la dureza del principio de libertad que debe orientar el tratamiento de datos personales se flexibiliza al armonizarse con el principio de finalidad, siempre y cuando la circulación del dato esté estrictamente dirigida y restringida al cumplimiento del fin constitucional superior, con arreglo al principio de necesidad**”.*

Por otra parte, en una sentencia de revisión de una acción de tutela, Sentencia T-487 de 2017, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de petición y acceso a la justicia de un ciudadano que presentó acción de tutela contra un particular que se negó a suministrar material videográfico recaudado por su sistema de videovigilancia en el cual se evidenciaba cómo un vehículo arrolló al hijo menor de edad del accionante y causó daños a su integridad personal, que fue solicitado por el accionante mediante derecho de petición para hacer valer en el marco de un proceso penal contra el sujeto activo de la conducta ilícita, argumentando que *“la información y documentación requeridas tienen carácter reservado y que tan solo pueden ser entregadas en virtud de una orden judicial”*. En este fallo, la Corte revocó los fallos de instancia, tuteló los derechos del accionante y ordenó al accionado, una empresa operadora de casinos, a remitir a la Fiscalía copia de los vídeos captados el día y a la hora de los hechos.

Comparte el autor estas interpretaciones y lecturas que ha tenido la Corte Constitucional frente a la ponderación del derecho al habeas data y a la intimidad de cara a los derechos de las víctimas en el marco de un proceso penal. Comparte incluso el autor la postura que ha tenido la Corte en relación con los derechos a la presunción de inocencia y a la libertad personal que pueden verse afectados por el inadecuado tratamiento de datos personales. En el mencionado fallo de tutela (Sentencia T-487 de 2017) la Corte reconoce que *“la entrega del material filmico a los particulares, podría comprometer los derechos a la imagen y la intimidad de terceras personas, cuyas figuras, aspecto o apariencia, hayan quedado registradas durante el lapso en el que se realizaron las filmaciones que el peticionario reclama, tratamiento, cuidado, custodia y protección que debe quedar en manos de una autoridad pública (en este caso, del Fiscal del caso), y no de los particulares”*. Es por ello que la presente iniciativa busca que los archivos que se puedan obtener a partir de sistemas de videovigilancia o cámaras de grabación y sirvan como elementos materiales probatorios potencialmente definitivos en un

proceso penal sean remitidos directamente a la Fiscalía General de la Nación como ente investigador, pero sin requerir orden previa.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada

proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce

desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.

Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el

mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente, se considera que la discusión y posterior aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y abarcador en la materia que regula, podría generar conflictos de interés en la medida en que el congresista o sus parientes dentro de los grados establecidos por la ley resulten beneficiarios directos conforme a lo dispuesto en esta iniciativa. En este sentido, es fundamental subrayar que la mera descripción de los posibles conflictos de interés señalados para el trámite o votación del proyecto, tal como lo establece el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de la obligación de identificar y declarar cualquier causal adicional de impedimento en la que pueda encontrarse involucrado durante el proceso legislativo.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 332 de 2025 Senado “*Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación*”, de conformidad con el texto original radicado y publicado en la Gaceta Número 2328 de 2025.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único