

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

**Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley 221 de 2019 Senado “Por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos”.**

Proyecto de Ley 221 de 2019 Senado “Por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos”.	
<b>Autores</b>	H.S. Honorio Henríquez
<b>Fecha de Presentación</b>	15 de Octubre de 2019
<b>Estado</b>	Archivado
<b>Referencia</b>	Concepto No 18.2020

**I. Objeto y contenido del Proyecto de Ley:**

1. El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en sesión del 3 de marzo de 2020, discutió el proyecto de Ley 221 de 2020 “Por el cual se aumentan las penas privativas de la libertad para quienes abandonen a menores de edad, teniendo el deber legal de velar por ellos”; ara este fin, se tuvo como referencia el texto del Proyecto que se encuentra publicado en la página web del Senado de la República.
2. De conformidad con el texto del citado, este tiene como objeto: “*endurecer las penas para aquellos padres o tutores responsables del cuidado de los menores de edad. De tal forma que la pena mínima supere los cuatro años de prisión, a fin de evitar que sea excarcelable. Con esta sanción penal se busca disuadir a los padres irresponsables. Obligándolos a prestar a sus hijos el debido cuidado y atención que merecen, hasta que cumplan la mayoría de edad.*”
3. Se justifica en que los padres o tutores responsables que tienen el deber legal de velar por los niños, niñas y adolescentes, sean persuadidos a asumir sus responsabilidades constitucionales y legales; se dice, que este es un delito que debe ser penalizado con mayor severidad, en consideración a la problemática social que desencadena esta conducta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Exposición de motivos Proyecto de Ley 221 de 2019

4. El Proyecto de ley 221 de 2019, consta de 2 artículos, a saber:

*Artículo 1º. Modifíquese el artículo 127 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*

*El que abandone a un menor de edad o a persona que se encuentre en incapacidad de valerse por sí misma, teniendo deber legal de velar por ellos, incurrirá en prisión de **cuarenta y nueve (49) a ciento sesenta y dos (162) meses.***

*Si la conducta descrita en el inciso anterior se cometiere en lugar despoblado o solitario, la pena imponible se aumentará hasta en una tercera parte.*

*Artículo 2º. Vigencia. El presente proyecto de ley empezará a regir a partir de su promulgación.*

## II. Observaciones político criminales al Proyecto de Ley bajo examen

5. El Proyecto de Ley 221 de 2019, busca incrementar los extremos punitivos contemplados en el artículo 127 del Código Penal, referente al delito de abandono<sup>2</sup>. Se trata de un tipo penal en blanco, por cuanto para su tipificación, es necesario que el funcionario judicial se remita a otras normas del ordenamiento que regulan e identifican el sujeto activo, el deber de asistencia y cuidado sobre el sujeto pasivo.
6. En este sentido, el punible en estudio de abandono “*Presenta las siguientes características: (i) el bien jurídico protegido, son la vida y la integridad personal; (ii) el agente del delito, es calificado, pues debe tratarse de una persona que se encuentre legal y actualmente obligada a prestar asistencia o socorro a otra, siendo la fuente principal de estas obligaciones las derivadas del parentesco familiar; (iii) el sujeto pasivo, es también calificado, en tanto se trata de los menores y otras personas distintas de los menores, concretamente los desvalidos que no estén en condiciones de asistirse por sí mismos, como puede ser el caso de los adultos mayores, los enfermos mentales o los discapacitados físicos. (iv) la conducta o acción delictuosa, es precisamente el abandono, entendido como la desprotección absoluta en que se deja a una persona a la que se le debe cuidado, es decir, que incurre en abandono, el*

---

<sup>2</sup> **ARTICULO 127 del C.P.- ABANDONO.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que abandone a un menor ~~de doce (12) años~~ o a persona que se encuentre en incapacidad de valerse por sí misma, teniendo deber legal de velar por ellos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses. Si la conducta descrita en el inciso anterior se cometiere en lugar despoblado o solitario, la pena imponible se aumentará hasta en una tercera parte.

*que se sustrae a las obligaciones de asistencia y socorro que legalmente tiene con menores de edad o con personas desvalidas”<sup>3</sup> (Resaltado fuera del texto).*

7. Con respecto al sujeto pasivo del delito, se evidencia que el mismo no se circunscribe únicamente a las personas menores de edad, sino también a aquellas personas que se encuentran es una situación que les impide asistirse por sí mismas, como los adultos mayores, los enfermos mentales o personas con ciertas discapacidades. En este aspecto, el ponente del Proyecto de Ley, centra la motivación del mismo en un aumento de penas para aquellos casos en donde el abandono se predique exclusivamente de los menores de edad, dejando de lado el análisis de la comisión de este hecho punible en los que el sujeto pasivo no se encuentre en dicha hipótesis.
8. Ahora bien, es claro que el abandono es una conducta que encuentra plena justificación en su tipificación en el ordenamiento penal toda vez que *“quien tiene el deber legal de asistir al menor de edad, además de calificarse como un acto inhumano, lleva implícito un desarraigo y desprotección de los niños, en cuanto que, por esa vía, se les está negando lo que es imprescindible para su propia subsistencia, exponiéndolos a situaciones que pueden comprometer su vida e integridad física y personal, así como también otros derechos que son consustanciales al propósito de lograr su desarrollo integral y armónico, y desconoce los postulados de protección especial que pesa sobre ese grupo de la población”<sup>4</sup>.*
9. Respecto a la sanción penal de que trata el artículo 127 del CP, ésta se incrementó en virtud del artículo 14 la ley 890 de 2004<sup>5</sup>, pasando así de una pena de dos (2) a (6) seis años a una de 32 meses de prisión en el mínimo y 108 meses en el máximo. Así mismo, el artículo 41 de la ley 1453 de 2011, modificó los criterios de aumento punitivo de las circunstancias de agravación aplicables a los delitos relacionados con el abandono de menores y personas desvalidas<sup>6</sup>; en efecto, “esta reforma consistió en la inserción de dos hipótesis delictivas en el tercer párrafo, cuya sanción es mucho mayor a la que se tenía prevista para la conducta que se castigaba originalmente. El texto original planteaba que la pena se aumentaría en una tercera parte si después del abandono sobreviniere la muerte: con la intervención de esta ley. La cuál sigue vigente, se castiga como tentativa de homicidio al abandono del recién nacido

---

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional C-468/09

<sup>4</sup> Sentencia Corte Constitucional C-468/09

<sup>5</sup> “Sin consideración alguna sobre las necesidades de política criminal, ni de la naturaleza de los distintos tipos penales, incrementó las penas de todos los delitos de la Parte Especial del Código, en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo”.

<sup>6</sup> Artículo 130 del C.P.

si se produce en sitios o circunstancias donde la supervivencia está en peligro, y con la misma pena prevista para el homicidio si tras este hecho sobreviniere la muerte”<sup>7</sup>.

10. En Colombia, según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>8</sup>, los casos de abandono de menores van cada vez más en ascenso; a continuación, se exponen las cifras con las que se cuentan año a año respecto a los casos de menores abandonados:

<b>AÑO</b>	<b>CASOS DE MENORES ABANDONADOS</b>
<b>2008</b>	818
<b>2009</b>	794
<b>2010</b>	836
<b>2011</b>	832
<b>2014</b>	1099
<b>2015</b>	1297
<b>2017</b>	1235

Fuente: ICBF (2017). Boletín, SUIN. Disponible en [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

11. Con respecto al año 2019, entre los meses enero y octubre el ICBF abrió procesos administrativos por restablecimiento del derecho a favor de 5.858 niños, niñas adolescentes por omisión o negligencia, entre esta cifra se encuentra el abandono de menores de edad<sup>9</sup>.
12. Con respecto al sistema penal, las cifras de condenas por el delito de abandono con circunstancias de agravación, desagregado año a año son las siguientes:

<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD DELITOS</b>
<b>2005</b>	2
<b>2006</b>	3
<b>2007</b>	2
<b>2008</b>	1
<b>2009</b>	3
<b>2010</b>	6
<b>2011</b>	2
<b>2012</b>	3

<sup>7</sup> Cita, R.A., y González, I. (2017). La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana (p.129). Bogotá: Grupo editorial Ibáñez.

<sup>8</sup>ICBF (2011). Boletín, SUIN. Disponible en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas%20y%20Estrat%C3%A9gias/Observatorio>

<sup>9</sup> ICBF, oficina de comunicaciones. ICBF abrió procesos para restablecer los derechos de tres niños presuntamente abandonados en Bogotá. Jueves, noviembre 28, 2019.

2013	8
2014	2
2015	3
2016	1
2017	3
2018	4
2019	4
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>47</b>

Cifras de condenas por el delito Art.127 Abandono Agravado

Fecha Corte: 2000-2019

Fuente de Información: Fiscalía General de la Nación.

13. De lo anterior se evidencia que el aumento de penas para este delito incorporado a través de la Ley 1453 de 2011, no influyó, ni ejerció ningún poder disuasorio para que el fenómeno delictual disminuyera.
14. Con miras a no caer en una política criminal simplista y reduccionista es necesario y fundamental mirar y analizar desde una política estatal integral las causas que originan o fomentan el fenómeno delictivo, para así entrar a desactivar dichas causas.
15. Tenemos entonces que *“El abandono es una de las formas en las que se manifiesta el maltrato infantil, en el cual los padres rompen el contacto y los vínculos físicos y afectivos con el niño/a o adolescente, por lo cual descuidan las responsabilidades físicas, psicológicas y emocionales que les conciernen como padres, asunto que demuestra un inadecuado manejo de las relaciones parentales; esto hace que los niños que se consideran desprotegidos o desamparados terminen bajo cuidado de terceros o en hogares del Estado”*<sup>10</sup>.
16. De acuerdo con lo anterior, el abandono puede presentarse debido a ciertas condiciones de tipo familiar y económico: bien sea porque los padres reconocen que no pueden tener a sus hijos consigo y buscan la institución del Estado que se haga responsable de ellos, o dicha institución se hace cargo porque definitivamente evidencian la dificultad de los padres o cuidadores de garantizar el bienestar del niño.
17. Algunos estudios se ubican en la tendencia hacia la investigación de la etiología, identificando variables intervinientes y desencadenantes del abandono de menores, a este

---

<sup>10</sup> Sanín, A.L. (2013). Abandono infantil: Estado de la cuestión. (p.7)

respecto se encuentran los trabajos de Moreno (2002)<sup>11</sup>, Añaños (2002)<sup>12</sup>, Pineda (2008)<sup>13</sup>, González (2008)<sup>14</sup> y parcialmente García (2008)<sup>15</sup>.

18. Dentro de las variables encontradas están: (i) las inadecuadas condiciones de la vivienda donde habita la familia; (ii) las deficientes características del barrio donde reside la unidad familiar (Moreno, 2002; Pineda, 2008; González, 2008); (iii) la ausencia de realización de tareas domésticas por el/los cuidadores/es, cuando un menor es el encargado de realizarlas (Moreno, 2002).
19. Incluso, se evidencia que los padres, aun habitando el mismo techo, están ausentes físicamente; en algunos casos porque trabajan hasta altas horas de la noche, porque son consumidores de drogas y otros porque no les motiva el ambiente familiar, por lo que el niño debe recurrir a la calle para satisfacer sus necesidades, dándose por último su ingreso a centros de cuidado y protección integral (Pineda, 2008, p. 33).
20. Otras de las variables implicadas en el abandono físico o negligencia infantil, fueron las relacionadas con la red de apoyo social de la familia, ya que hay presencia de relaciones conflictivas de los cuidadores con la familia extensa y escasas o nulas relaciones sociales de los mismos (Añaños, 2002; Moreno, 2002; Pineda, 2008; González, 2008); las relaciones de pareja en estas familias, las cuales presentan continuos altibajos en la convivencia o se han roto, dificultades en la comunicación y desequilibrio en cuanto al poder (Moreno, 2002; Pineda, 2008; Añaños, 2002; García, 2008); el nivel educativo cultural de los padres/cuidadores es básicamente bajo (Moreno, 2002; Pineda, 2008; González 2008); la situación laboral de los responsables del menor es inestable, los salarios son bajos o hay incapacidad para laborar (Añaños, 2002; Moreno, 2002; Pineda, 2008; González, 2008; García, 2008). Algunos autores han encontrado la presencia de trabajos ilegales (Añaños, 2002; Pineda, 2008; González, 2008), la historia de las mujeres y el hecho de las madres

---

<sup>11</sup> Moreno, J. (2002). Estudio sobre las variables que intervienen en el abandono físico o negligencia infantil. *Revista Anales de Psicología*, 18(1). Disponible en [http://www.um.es/analesps/v18/v18\\_1/08-18\\_1.pdf](http://www.um.es/analesps/v18/v18_1/08-18_1.pdf)

<sup>12</sup> Añaños, F. (2002). Algunos entornos generadores de situaciones asociales de riesgo. *Revista Interuniversitaria*, 9, 359-376. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=135018332019M>.

<sup>13</sup> Pineda, L. (2008). Factores psicosociales asociados al abandono infantil de un grupo de adolescentes institucionalizadas en un centro de protección de la ciudad de Bogotá. Disponible en [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/655/1/Factores\\_psicosociales\\_asociados\\_Pineda\\_2008.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/655/1/Factores_psicosociales_asociados_Pineda_2008.pdf)

<sup>14</sup> González, C. (2008) Factores psicosociales del macrosistema asociados al abandono infantil en un grupo de adolescentes de 12 a 18 años institucionalizados en un centro de protección de la ciudad de Bogotá. Disponible en [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/702/1/Factores\\_psicosociales\\_macrosistema\\_Gonzalez\\_2008.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/702/1/Factores_psicosociales_macrosistema_Gonzalez_2008.pdf)

<sup>15</sup> García, T. (2008). El Abandono Infantil: Una forma de violencia intrafamiliar. Disponible en <http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/bitstream/123456789/3949/1/ELABANDONOINFANTILUNAFORMADEVIOLENCIAINTRAFAMILIAR.pdf>

- solteras (González, 2008). Pineda (2008, p.115) evidenció en las entrevistas el mantenimiento de una cultura de la pobreza y la mendicidad.
21. Esta última no asociada con el habitante de calle, sino con la habituación de vivir con ayudas de terceros, en donde variables como el estrato, el mismo desempleo y el número de hijos se convierten en una excusa para no laborar; incrementado esto la probabilidad de mantener patrones de incapacidad que conllevan a obtener ayudas de redes de apoyo cercanas o entes institucionales.
  22. *“Los cuidadores/progenitores no tienen una conciencia clara acerca de las necesidades físicas y afectivas de los menores, la percepción acerca de los niños es negativa, las expectativas inapropiadas, la comunicación padre/hijos es deficitaria, se observa confusión en los roles en la estructura familiar, los cuidadores no pasan tiempo con los menores y las interacciones son mínimas”* (Moreno, 2002, p.145).
  23. Igualmente, se ha identificado la influencia que ejerce la transmisión intergeneracional en el abandono físico o negligencia infantil, puesto que los modelos parentales de los responsables del/os menor/es han sido igual de inapropiados (Moreno, 2002; González, 2008; Pineda, 2008).
  24. En algunos estudios se ha encontrado el consumo de alcohol por parte de los padres como factor generador de mayor probabilidad de presencia de algún tipo de maltrato, que lleva a un abandono temprano o posterior institucionalización y culmina con la declaratoria de abandono (González, 2008; Pineda, 2008). Pineda (2008, p.114) encontró que existe una mayor incidencia de consumo de alcohol por parte de la figura materna.
  25. Se encuentra un predominio de embarazos indeseados, reconocimiento legal sólo por parte del padre en la mayoría de los casos (Pineda, 2008), y padres indiferentes o poco afectivos (Pineda, 2008; García, 2008), lo cual les lleva a generar inseguridad en sus hijos, desconocimientos de sus necesidades, y, sobre todo, delegación de funciones propias de su rol a terceras personas.
  26. El estado de salud de los padres no se encontró en todos los estudios como una variable significativa; sin embargo, Añaños (2002) y Pineda (2008) plantean que la inestabilidad emocional, la toxicomanía y las enfermedades, tanto físicas como mentales, también son factores que posibilitan mayor riesgo al abandono del menor<sup>16</sup>”.

---

<sup>16</sup> Sanín, A.L. (2013). Abandono infantil: Estado de la cuestión.

27. Una vez vistas las posibles causas que conllevan al abandono de menores, es sobre éstas y no sobre un incremento punitivo, que se debe fijar el análisis hacia una política estatal integral. A este respecto *“La Organización de las Naciones Unidas (2018) plantea que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no sólo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países (4). En este sentido ofrecer una diversidad de medidas de políticas públicas de prevención con solidez (identificando la etiología del comportamiento delictivo), parece un camino con mayor viabilidad para la disminución de los delitos cometidos”*<sup>17</sup>.
28. De esta forma, si bien se reconoce la importancia de la protección a la infancia y a la adolescencia, no puede concentrarse ésta solo a través del aumento punitivo (represión penal), toda vez que se observa que con el incremento de las sanciones para circunstancias de agravación del delito de abandono no hubo ni una disminución del fenómeno delictual ni un aumento de las condenas con posterioridad a la ley que endureció la sanción penal; por el contrario, la política criminal debe observar y analizar las causas que producen la ocurrencia del fenómeno delictivo para de esta forma incrementar las medidas de protección con el fin de evitar que el suceso ocurra o que disminuya la perpetración del mismo.
29. Lo anterior no quiere significar que se tenga que abandonar el uso del Derecho Penal, pero su uso debe ser proporcional y razonable, mínimo y subsidiario y, en todo caso, llamado a cumplir su cometido, así como la evaluación de las consecuencias y el impacto que la decisión de incrementar las penas tendría en la política penitenciaria, lo que no ha ocurrido en el Proyecto de Ley sujeto a examen; es por esta razón, que la política estatal debe articularse para enfrentar el fenómeno criminal de tal forma que a través de un mayor énfasis en la prevención se verifique la reducción del delito de abandono de menores.

### III. CONCLUSIONES

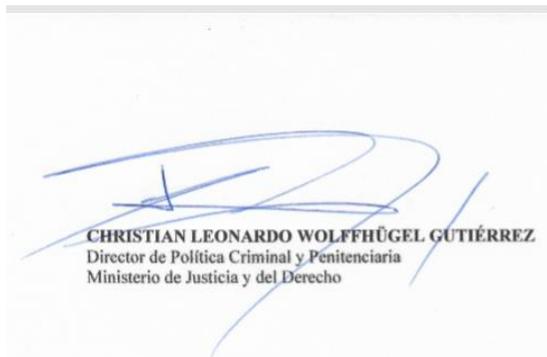
30. Después del análisis efectuado al Proyecto de Ley 221 de 2019, el Consejo Superior de Política Criminal despacha desfavorablemente la iniciativa legislativa, teniendo en cuenta que el aumento punitivo anterior a esta propuesta, no generó ninguna disminución del fenómeno delictivo, ni un aumento en las condenas por el mismo; de esta forma, nada indica que un nuevo aumento punitivo, como el que se propone, genere el efecto buscado de disuasión, ni mucho menos la disminución en la ocurrencia del delito.

---

<sup>17</sup> Publicación de Naciones Unidas UNODC. Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito (2011). (p.4). Serie de manuales sobre justicia penal.

31. Así mismo, el Proyecto no analiza la incidencia que el mismo tendría en la política penitenciaria<sup>18</sup>. Es importante aclarar que el impacto fiscal del sistema carcelario se afecta mucho más, ya que la generación de un cupo carcelario vale alrededor de 120 millones de pesos, adicionalmente está la alimentación, vigilancia, servicios médicos que le cuestan al Estado y en estos momentos es insuficiente. Contrario a lo que establece la exposición de motivos del proyecto de ley<sup>19</sup>.

## CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



**CHRISTIAN LEONARDO WOLFFHÜGEL GUTIÉRREZ**  
Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Ministerio de Justicia y del Derecho

### Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Carlos Efraín Murcia Alvear – Contratista- Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC  
Revisó: Christian Wolffügel Gutiérrez – Director de Política Criminal y Penitenciaria  
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

<sup>18</sup> Esta iniciativa impacta ya que no está acorde a la sentencia de la Corte Constitucional T-762/2015, ya que se generan más ingresos a los centros penitenciarios.

<sup>19</sup> Página web [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Respuesta\\_auto\\_21\\_de\\_febrero\\_2019.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/Respuesta_auto_21_de_febrero_2019.pdf) Pag. 17 documento.