

Bogotá, 23 de julio de 2026

Doctor
MIGUEL ANGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Presentación Proyecto de Ley

En ejercicio del derecho consagrado mediante los artículos 114, 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el siguiente Proyecto de Ley **"Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 (Código Penal), adicionando una circunstancia de agravación punitiva a los delitos contra la Administración Pública cuando recaigan sobre recursos destinados a la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y se dictan otras disposiciones"**

Se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente comunicación se radica la redacción exigida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Congresistas,

 Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara	



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 (CÓDIGO PENAL) ADICIONANDO UNA CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNITIVA A LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUANDO RECAIGAN SOBRE RECURSOS DESTINADOS A LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar una circunstancia de agravación punitiva de una tercera (1/3) parte a los delitos contra la Administración Pública contenidos en el Título XV de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), cuando la conducta recaiga sobre bienes, dineros o recursos públicos destinados a la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia

Artículo 2°. Adición de circunstancia de agravación punitiva. Adiciónese un artículo 434-1 a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 434-1. Circunstancia de agravación punitiva por afectación a recursos de la primera infancia. Las penas previstas para los delitos consagrados en los artículos 397, 398, 399, 400, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414 y 433 de este Código se aumentarán en una tercera (1/3) parte cuando la conducta recaiga sobre bienes, dineros o recursos públicos, cualquiera que sea la entidad que los administre —nacional, territorial o descentralizada— o el mecanismo jurídico mediante el cual se ejecuten — convenios de asociación, contratos estatales, subsidios, transferencias, patrimonios autónomos u otro instrumento legal—, siempre que estén destinados a la financiación, ejecución o funcionamiento de programas, proyectos o servicios de atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, en los términos de la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1804 de 2016.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Introducción

La corrupción constituye uno de los principales desafíos para la consolidación del Estado Social de Derecho y para la efectividad de los principios que orientan el ejercicio de la función pública. Sus efectos trascienden ampliamente la afectación patrimonial del erario, pues comprometen la capacidad institucional del Estado para cumplir sus fines esenciales, debilitan la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, distorsionan la asignación de los recursos públicos y afectan la materialización de los derechos fundamentales de la población.

En un Estado constitucional, los recursos públicos no representan un patrimonio abstracto cuyo único propósito sea financiar el funcionamiento de la administración. Constituyen el principal instrumento mediante el cual el Estado hace efectivos los mandatos constitucionales de igualdad material, dignidad humana, solidaridad y prevalencia del interés general. Cada apropiación presupuestal responde a una finalidad pública previamente definida por el Legislador y busca garantizar la prestación de bienes y servicios indispensables para el desarrollo de la sociedad.

La corrupción ha dejado de concebirse exclusivamente como un fenómeno financiero o administrativo para ser entendida como una de las principales causas de vulneración de los derechos humanos y de profundización de las desigualdades sociales. Los recursos públicos indebidamente apropiados o desviados representan programas sociales que no se ejecutan, infraestructura que permanece inconclusa y políticas públicas que dejan de producir los resultados para los cuales fueron concebidas.

Esta realidad adquiere una dimensión cualitativamente distinta cuando los recursos afectados están destinados a la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia. En estos casos, la conducta ilícita deja de producir únicamente un detrimento económico para el Estado y pasa a comprometer directamente la satisfacción de derechos fundamentales de una población que la Constitución reconoce como sujeto de especial protección.

Desde la perspectiva del Derecho Penal, estas conductas presentan una característica que incrementa significativamente su gravedad: la existencia de una doble lesividad. En primer lugar, lesionan la administración pública al vulnerar la legalidad, moralidad, transparencia y correcta administración de los recursos estatales. En segundo lugar, comprometen la garantía efectiva de derechos fundamentales de niños y niñas al afectar recursos destinados a su nutrición, salud, educación, cuidado, protección y desarrollo integral.

Esta doble afectación diferencia objetivamente estas conductas de otros supuestos de corrupción administrativa y justifica una respuesta penal reforzada. La presente iniciativa no crea nuevos tipos penales ni modifica la estructura de los delitos contra la administración pública; incorpora una circunstancia objetiva de agravación punitiva que reconoce la mayor gravedad de las conductas que recaen sobre recursos destinados al desarrollo integral de los menores de edad, preservando la coherencia del Código Penal y fortaleciendo la protección de bienes jurídicos de la más alta relevancia constitucional.

II. Objeto y alcance del proyecto de ley

El proyecto tiene como objeto adicionar al Código Penal una circunstancia de agravación punitiva aplicable a los delitos contenidos en el Título XV de la Ley 599 de 2000 —Delitos contra la Administración Pública— cuando las conductas recaigan sobre recursos públicos destinados a financiar programas, proyectos o servicios de atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia.

La propuesta comprende recursos administrados por entidades nacionales, territoriales o descentralizadas, incluyendo aquellos ejecutados mediante convenios de asociación, contratos estatales, subsidios, transferencias, patrimonios autónomos o cualquier otro mecanismo legal de administración de recursos públicos destinados a la garantía de los derechos de niños y niñas. Con ello se busca fortalecer la protección penal de estos recursos mediante un tratamiento diferenciado que refleje la mayor gravedad del injusto cuando la conducta corrupta compromete la financiación de políticas públicas dirigidas a la población más vulnerable del país.

No se pretende alterar los elementos estructurales de los delitos contra la Administración Pública ni modificar las reglas generales de responsabilidad penal. La reforma únicamente incorpora una circunstancia objetiva de agravación fundada en el especial bien jurídico constitucional comprometido.

III. Fundamento constitucional: prevalencia de los derechos de los niños y deber reforzado de protección

La Constitución Política de 1991 no se limitó a reconocer a los niños como titulares de derechos fundamentales. El artículo 44 estableció una regla expresa de prevalencia: sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Esta cláusula ubica a la niñez en el nivel más intenso de protección constitucional y obliga a la familia, a la sociedad y al Estado a orientar sus decisiones hacia la garantía efectiva de su desarrollo armónico e integral.

La prevalencia no constituye una declaración programática ni una fórmula retórica. Es un mandato jurídico vinculante para todas las ramas y órganos del poder público, incluido el Congreso de la República. Al ejercer su potestad legislativa, el Congreso debe identificar los efectos que una regulación puede producir sobre la vida, la salud, la alimentación, la educación, el cuidado y el desarrollo integral de los niños, y debe adoptar, dentro de los límites constitucionales, las alternativas que les otorguen una protección efectiva y prioritaria.

Este mandato debe leerse de manera sistemática con los artículos 1, 2, 13, 93, 209, 350 y 366 de la Constitución. El carácter social del Estado y la dignidad humana exigen que la acción pública se dirija a remover obstáculos materiales; el artículo 2 obliga a garantizar la efectividad de los derechos; el artículo 13 impone medidas reforzadas en favor de quienes se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta; el artículo 209 somete la función administrativa a la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y los artículos 350 y 366 reconocen prioridad al gasto público social y a la satisfacción de necesidades básicas.

En la Sentencia T-510 de 2003, la Corte Constitucional explicó que el interés superior del niño refleja la obligación de otorgarle un trato preferente acorde con su condición de sujeto de

especial protección, de forma que se garantice su desarrollo integral y armónico. La misma providencia precisó que el interés superior tiene un contenido real y relacional: debe concretarse atendiendo las circunstancias particulares y los parámetros jurídicos establecidos para promover el bienestar infantil. La prevalencia, por tanto, exige que las autoridades valoren de manera prioritaria el impacto material de sus decisiones sobre los niños y no se conformen con una protección meramente formal.

La protección penal de los recursos destinados a la primera infancia, infancia y adolescencia se conecta directamente con esta regla. Cuando un servidor público o un particular desvía, apropia, utiliza indebidamente o compromete ilícitamente recursos asignados a nutrición, salud, educación, cuidado, protección o desarrollo integral, no lesiona únicamente el patrimonio público o la moralidad administrativa. Reduce la capacidad institucional para hacer efectivos derechos fundamentales que la Constitución califica como prevalentes.

La especial gravedad constitucional de estas conductas deriva de la relación funcional entre el recurso y el derecho. Los fondos destinados a la niñez y adolescencia no son recursos públicos indiferenciados: constituyen medios concretos para suministrar alimentos, prestar servicios de salud, garantizar cupos de atención, contratar talento humano, construir infraestructura, asegurar transporte, agua, saneamiento y demás componentes necesarios para el desarrollo integral. Su afectación puede traducirse en servicios no prestados, coberturas reducidas, menores estándares de calidad o interrupciones que recaen sobre una población especialmente vulnerable.

De allí surge un mayor desvalor de acción y de resultado. El desvalor de acción aumenta porque el agente conoce o debe conocer la destinación constitucionalmente reforzada de los recursos. El desvalor de resultado se intensifica porque la conducta compromete simultáneamente la administración pública, el patrimonio del Estado, la eficacia del gasto social y la efectividad de derechos fundamentales prevalentes. Esta doble afectación ofrece una razón objetiva para establecer un tratamiento punitivo diferenciado.

El proyecto no afirma que toda vulneración de derechos de la infancia sea consecuencia de corrupción ni que el derecho penal sustituya las obligaciones de planeación, prevención, coordinación, inversión y control. La desnutrición, la mortalidad infantil y las barreras de acceso a servicios son fenómenos multicausales. La reforma reconoce, de manera más precisa, que cuando dentro de esas dinámicas se presenta un delito contra la administración pública sobre recursos destinados a la primera infancia, la conducta posee una gravedad constitucional adicional que el ordenamiento penal puede valorar.

IV. La Sentencia T-302 de 2017 y la protección estructural de la niñez Wayuu

La Sentencia T-302 de 2017 constituye un referente indispensable para comprender la dimensión material de los deberes estatales frente a la niñez. La Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos al agua potable, la alimentación, la salud y la participación de los niños y niñas del pueblo Wayuu en Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, al constatar una vulneración masiva, generalizada, injustificada y desproporcionada.

La Corte identificó causas múltiples, entre ellas fallas estructurales, prolongadas omisiones institucionales, ausencia de coordinación y deficiencias en la formulación y ejecución de

políticas públicas. La providencia no redujo la crisis a un único factor, pero sí dejó claro que la garantía de los derechos exige planes racionales, objetivos verificables, información suficiente, coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento orientados al goce efectivo de los derechos.

La T-302 de 2017 ordenó la creación de un Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas y definió objetivos constitucionales mínimos. Entre ellos, fortalecer la disponibilidad y sostenibilidad del agua, mejorar la efectividad de los programas de alimentación y salud, garantizar la participación de las comunidades y asegurar transparencia e imparcialidad en la asignación de beneficios y en la contratación. Este último componente confirma que la integridad en la administración de los recursos no es ajena a la protección de la niñez: forma parte de las condiciones necesarias para que la acción estatal produzca resultados reales.

Los autos de seguimiento dictados en 2024 reafirmaron la persistencia de desafíos estructurales. El Auto 194 de 2024 requirió avances en la implementación del mecanismo especial; los Autos 310 y 311 de 2024 examinaron, respectivamente, la transparencia en la asignación de beneficios y contratistas, y los objetivos relacionados con alimentación y seguridad alimentaria; y los Autos 1843, 1846 y 1892 de 2024 evaluaron instrumentos de acción, información e indicadores de goce efectivo. Esta línea muestra que la protección constitucional exige no solo asignar recursos, sino administrarlos con trazabilidad, transparencia, información y orientación a resultados.

La agravante propuesta se inscribe como una medida complementaria dentro de ese deber estructural. No pretende resolver por sí sola las causas del estado de cosas inconstitucional, pero sí elevar el reproche penal cuando una conducta corrupta recae sobre recursos destinados a atender derechos cuya vulneración ha sido declarada masiva y estructuralmente incompatible con la Constitución.

V. Bloque de constitucionalidad y obligaciones internacionales de protección reforzada

El fundamento del proyecto se extiende al bloque de constitucionalidad. El artículo 93 de la Constitución ordena interpretar los derechos y deberes constitucionales de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En materia de niñez, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante la Ley 12 de 1991, constituye el instrumento internacional central para determinar el alcance de los deberes de protección.

El artículo 2 de la Convención impone el deber de garantizar los derechos sin discriminación; el artículo 3 establece que en todas las medidas concernientes a los niños, incluidas las adoptadas por los órganos legislativos, una consideración primordial será su interés superior; el artículo 4 obliga a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos y, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, a emplear hasta el máximo de los recursos disponibles; y el artículo 6 reconoce el derecho intrínseco a la vida, supervivencia y desarrollo.

Los artículos 18, 24, 27, 28 y 29 desarrollan obligaciones relacionadas con el cuidado, la salud, un nivel de vida adecuado y la educación. Estos derechos requieren asignaciones presupuestales, instituciones capaces de ejecutar los programas y mecanismos que impidan

que los recursos sean desviados de su finalidad. Por ello, el deber internacional de garantía comprende no solo la apropiación formal de partidas, sino su ejecución efectiva, transparente y orientada a resultados.

La Observación General núm. 5 de 2003 del Comité de los Derechos del Niño explicó que la aplicación de la Convención requiere medidas generales, legislación compatible, coordinación, recopilación de datos, evaluación y asignación de recursos. La Observación General núm. 14 de 2013 desarrolló el interés superior como derecho sustantivo, principio interpretativo y norma de procedimiento. Esta triple dimensión obliga a que las decisiones legislativas incorporen explícitamente la valoración prioritaria de los efectos sobre la niñez.

La Observación General núm. 19 de 2016, relativa a la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, resulta especialmente pertinente. El Comité vinculó el artículo 4 de la Convención con todas las fases del ciclo presupuestal y exigió que la movilización, asignación, ejecución y control de recursos se rijan por eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. También destacó la necesidad de combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas, porque la pérdida o utilización indebida de recursos disminuye la capacidad estatal para garantizar derechos.

Estas observaciones generales no sustituyen el texto de la Convención ni crean tipos penales. Constituyen criterios autorizados de interpretación de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia y permiten precisar el contenido de los deberes de protección, asignación presupuestal, transparencia y rendición de cuentas. En armonía con el artículo 93 Superior, sirven como referente interpretativo para justificar medidas legislativas dirigidas a preservar la integridad de los recursos destinados a la niñez.

La iniciativa, por tanto, no se fundamenta únicamente en una opción coyuntural de política criminal. Responde a un conjunto convergente de obligaciones constitucionales e internacionales: dar prioridad al interés superior del niño, emplear el máximo de los recursos disponibles, garantizar efectivamente los derechos y establecer mecanismos de responsabilidad frente a actuaciones que impidan su realización.

VI. Marco legal de la primera infancia, infancia y adolescencia

El marco rector en materia de desarrollo integral de la primera infancia, infancia y adolescencia corresponde a la Ley 1098 de 2006. En particular, el código de infancia y adolescencia establece el conjunto de normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

El eje transversal de esta ley corresponde al artículo 8°, el cual desarrolla el principio del interés superior del niño, niña y adolescente como un imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

De igual forma, la Ley 1804 de 2016 elevó a política de Estado la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre", reconociendo la inversión en los primeros años de vida como determinante para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. En su desarrollo, el ICBF y el DNP, a través de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, ejecutan anualmente una inversión pública de gran magnitud. Según el Informe Anual de Implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (ICBF–DNP), durante la vigencia 2024 se asignaron aproximadamente siete billones de pesos para financiar estas acciones. El DNP administra además el Trazador Presupuestal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, instrumento oficial de identificación y seguimiento diferenciado de estos recursos.

VII. Del riesgo fiscal y de corrupción

Los organismos de control han identificado de manera reiterada irregularidades en la administración de recursos destinados a la niñez, lo que respalda objetivamente la necesidad de la agravante propuesta:

- **Auditoría de la Contraloría General de la República al ICBF (vigencia 2021 y primer semestre de 2022).** Sobre los recursos del proyecto "Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional" y la distribución de alimentos de alto valor nutricional, el ente de control formuló 62 hallazgos administrativos —20 de ellos con posible incidencia fiscal por \$9.127 millones—, 37 con connotación disciplinaria, 8 de carácter penal y 8 adicionales que dieron lugar a indagación preliminar. El hallazgo de mayor cuantía (\$6.611 millones) correspondió a la Regional Chocó, por entregas registradas a personas reportadas como fallecidas o no encontradas al cruzar la información con la Registraduría Nacional del Estado Civil; un segundo hallazgo, por \$1.111 millones, se identificó en la Regional Cauca por recursos no reintegrados por los operadores.
- **Auditoría financiera de la Contraloría General de la República al ICBF (vigencia 2023).** El ente de control identificó 24 hallazgos fiscales por \$15.549 millones, dentro de 147 hallazgos administrativos (70 con incidencia disciplinaria), tras auditar la Dirección General del ICBF y 14 direcciones regionales. Entre los hallazgos se destacó el pago de \$705 millones a un contratista para dos obras de infraestructura en Ibagué (hogares infantiles Payasito y Copetín) cuyo avance físico no justificaba lo desembolsado.
- **Seguimiento especial de la Contraloría (DIARI) a la contratación del ICBF para Centros de Desarrollo Infantil (2024).** Se alertó sobre irregularidades por más de \$211.000 millones asociadas a demoras en el proceso de contratación, que dejaron sin atención oportuna a cerca de 785.905 niños y niñas de 0 a 5 años.
- **Proceso de responsabilidad fiscal de la Contraloría de Bogotá (2026).** Se abrió actuación fiscal por un presunto detrimento patrimonial superior a \$2.603 millones, tras establecer que 1.315 niñas y niños (339 casos en 2024 y 976 en 2025) fueron atendidos de manera simultánea y con doble pago por la Secretaría Distrital de Integración Social y el ICBF, vinculando a varios exsubdirectores para la Infancia de la entidad distrital.

- **Programa de Alimentación Escolar (PAE), vigencia 2025.** La Contraloría General de la República reportó hallazgos fiscales por \$53.117 millones, dentro de 41 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$24.254 millones, tras 40 actuaciones de control fiscal a 68 entidades territoriales certificadas, concentrados principalmente en sobrecostos (22 casos por \$18.106 millones).

Estos hallazgos —administrativos, disciplinarios, penales y fiscales— confirman que, pese al fortalecimiento progresivo de los mecanismos presupuestales y de control, los recursos destinados a la niñez continúan siendo objeto recurrente de riesgos de apropiación indebida, desviación y gestión irregular.

VIII. Impacto territorial de la corrupción y de la gestión irregular de los recursos destinados a la primera infancia, infancia y adolescencia

La afectación irregular de los recursos destinados a la primera infancia, infancia y adolescencia produce consecuencias especialmente graves en los territorios con mayores niveles de pobreza, dispersión geográfica, ruralidad, debilidad institucional y barreras de acceso a los servicios públicos. En estos contextos, la pérdida, desviación, ejecución tardía o administración ineficiente de los recursos no se limita a generar un detrimento patrimonial: reduce la cobertura y continuidad de los programas de nutrición, salud, educación inicial, agua potable, saneamiento básico y protección integral, y profundiza las brechas que enfrentan los niños y las niñas más vulnerables.

La relación entre corrupción, gestión irregular y vulneración de derechos debe formularse con rigor. La desnutrición infantil y las muertes asociadas a ella son fenómenos multicausales, vinculados, entre otros factores, con la inseguridad alimentaria, la pobreza, la falta de agua potable, las enfermedades infecciosas, las barreras de acceso a los servicios de salud, la dispersión territorial y las deficiencias de coordinación institucional. Por tanto, no puede afirmarse que cada caso de desnutrición o cada muerte tenga como causa directa un acto de corrupción. Sin embargo, cuando los recursos destinados a prevenir o atender esas condiciones son apropiados, desviados, pagados sin soporte, ejecutados tardíamente o administrados de manera irregular, disminuye objetivamente la capacidad del Estado para evitar desenlaces prevenibles y garantizar los derechos fundamentales de la niñez.

La Guajira constituye la manifestación más dramática y documentada de esta problemática. En la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, debido a la vulneración masiva, generalizada, desproporcionada e injustificada de los derechos fundamentales al agua, la alimentación, la salud y la participación de los niños y niñas del pueblo Wayuu. La Corte estableció que la crisis no obedecía a una sola causa ni a la actuación de una única entidad, sino a factores ambientales, sociales y económicos, unidos a fallas estructurales, omisiones prolongadas, desarticulación administrativa y ausencia de políticas públicas sostenibles y efectivamente orientadas al goce de los derechos.

La misma providencia evidenció la magnitud de la brecha territorial. Con base en información oficial disponible para el proceso, la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años en La Guajira fue estimada en 32,54 por cada cien mil menores, frente a un promedio nacional de 6,76. Asimismo, se registraron indicadores de desnutrición crónica, global y

aguda considerablemente superiores al promedio del país. Estas cifras llevaron a la Corte a ordenar que la superación del estado de cosas inconstitucional se midiera, entre otros criterios, por la reducción de la mortalidad por desnutrición y por la convergencia de los indicadores nutricionales del departamento hacia las metas nacionales.

El seguimiento constitucional ha confirmado que se trata de un problema estructural aún sometido a vigilancia judicial. Mediante el Auto 194 de 2024, la Sala Especial de Seguimiento reiteró que la vulneración de los derechos de la niñez Wayuu estaba asociada a fallas estructurales de las entidades responsables y a la desarticulación entre autoridades nacionales, territoriales e indígenas. Esta constatación resulta relevante para el presente proyecto: en territorios donde la garantía de los derechos depende de una acción estatal coordinada y sostenida, cualquier afectación ilícita de los recursos públicos incrementa el riesgo de interrupción, fragmentación o insuficiencia de las respuestas institucionales.

La problemática tampoco se circunscribe a La Guajira. El Observatorio Nacional de Salud del Instituto Nacional de Salud ha documentado la mortalidad evitable por desnutrición en menores de cinco años en el departamento del Chocó, identificando la interacción entre inseguridad alimentaria, conflicto armado, aislamiento geográfico, debilidad de la oferta institucional y barreras para acceder oportunamente a servicios de salud. Esta evidencia confirma que la desnutrición infantil posee una expresión territorial diferenciada y que sus consecuencias se concentran con mayor intensidad en comunidades indígenas, afrodescendientes, rurales y dispersas.

A escala nacional, el Instituto Nacional de Salud mantiene la desnutrición aguda en menores de cinco años como evento de interés en salud pública y ha fortalecido su vigilancia mediante protocolos y mecanismos de búsqueda activa institucional. El Ministerio de Salud y Protección Social reconoce la desnutrición aguda moderada y severa como una urgencia vital, debido a que puede alterar de manera sistémica las funciones orgánicas y psicosociales y aumentar el riesgo de enfermedad y muerte. Por ello, la oportunidad en la detección, remisión, tratamiento y seguimiento de los casos depende de que los recursos asignados a la atención territorial lleguen íntegramente, se ejecuten con continuidad y se destinen a la finalidad prevista.

Los hallazgos de los organismos de control incluidos en esta exposición de motivos muestran riesgos concretos que pueden afectar esa capacidad de respuesta: pagos sin soporte suficiente, obras inconclusas, recursos no reintegrados, demoras en la contratación, duplicidad de pagos, sobre costos y deficiencias en la identificación de beneficiarios. Tales irregularidades pueden traducirse en retrasos en la apertura de servicios, disminución de cupos, interrupción de la atención, deterioro de la infraestructura, menor disponibilidad de alimentos y suplementos nutricionales o insuficiencia de equipos de atención en las zonas donde más se requieren.

El impacto territorial de estas conductas es, por tanto, regresivo y desigual. Una misma suma desviada o administrada irregularmente causa un daño más intenso en un municipio con baja capacidad fiscal, elevada dispersión rural y limitada oferta institucional que en un territorio con redes de atención consolidadas. En los departamentos y municipios más vulnerables, la

pérdida de recursos puede representar la inexistencia práctica del servicio, pues las familias carecen de alternativas privadas o de otros mecanismos para sustituir la atención estatal.

Este panorama refuerza la justificación material de la agravante propuesta. La mayor respuesta penal no se funda únicamente en la calidad pública de los recursos afectados, sino en la especial trascendencia de su destinación y en las consecuencias que su pérdida puede producir sobre derechos prevalentes. La reforma busca reconocer que la corrupción contra los recursos de la primera infancia, infancia y adolescencia amplifica las desigualdades territoriales, debilita las acciones de prevención y atención de la desnutrición y compromete la vida, la salud y el desarrollo integral de niños y niñas que dependen de manera directa de la actuación oportuna y transparente del Estado.

IX. Fundamento de política criminal

La definición de la política criminal corresponde principalmente al Congreso de la República, en ejercicio de la cláusula general de competencia de los artículos 114 y 150 de la Constitución. La Sentencia C-646 de 2001 reconoció que la política criminal comprende la respuesta penal frente al fenómeno criminal y que su diseño involucra un proceso democrático en el que el Legislador determina, dentro de la Constitución, los bienes jurídicos que requieren protección y los instrumentos para tutelarlos.

La Sentencia C-420 de 2002 reiteró que el Legislador dispone de un margen de configuración para tipificar conductas, establecer penas y definir circunstancias de agravación. Esa potestad no es absoluta: debe respetar la dignidad humana, la legalidad, la culpabilidad, la razonabilidad, la proporcionalidad y los derechos fundamentales. En consecuencia, la constitucionalidad de una agravante depende de que exista una finalidad legítima, un criterio diferenciador objetivo y una relación razonable entre la gravedad adicional de la conducta y la respuesta punitiva.

El criterio diferenciador de esta iniciativa es preciso: la destinación específica de los recursos a la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia. La agravante no se aplica por la sola calidad pública de los recursos, pues todos los delitos comprendidos ya protegen la administración pública. Se activa cuando, además, el objeto material o los recursos involucrados están funcionalmente destinados a la garantía de derechos prevalentes de niños y niñas.

La finalidad de la reforma es constitucionalmente legítima: reforzar la protección de la administración pública, preservar la eficacia del gasto social y reconocer el mayor desvalor de las conductas que comprometen recursos destinados a hacer efectivos derechos fundamentales prevalentes. También busca fortalecer la prevención general y transmitir una regla clara de intolerancia frente al aprovechamiento ilícito de recursos cuya pérdida tiene consecuencias especialmente intensas sobre una población vulnerable.

La medida no crea nuevos delitos, no amplía los sujetos activos, no invierte la carga de la prueba ni presume la destinación de los recursos. Para aplicar la agravante deberá demostrarse, conforme a las reglas ordinarias del proceso penal, que los recursos recaían sobre programas, contratos, fondos, partidas, bienes o servicios destinados a la atención integral de la primera infancia. Este elemento objetivo limita el ámbito de aplicación y preserva los principios de legalidad y taxatividad.

La respuesta penal se complementa con medidas preventivas, administrativas, fiscales y disciplinarias. El proyecto no presenta el aumento de pena como única solución a la corrupción ni desconoce la necesidad de fortalecer planeación, contratación, supervisión, control, participación ciudadana y rendición de cuentas. Su alcance es específico: ajustar la valoración penal de una conducta ya delictiva cuando concurre una circunstancia de mayor gravedad constitucional.

X. Juicio de proporcionalidad de la agravación punitiva

La Sentencia C-070 de 1996 señaló que la dosimetría penal corresponde al Legislador, pero se encuentra limitada por el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso. La pena debe guardar relación con la importancia del bien jurídico, la gravedad del ataque y la incidencia social de la conducta. La Sentencia C-108 de 2017 reiteró que el Congreso puede establecer tratamientos penales diferenciados y graduar las penas, siempre que exista una fundamentación de política criminal compatible con la Constitución y se conserve un margen para la individualización judicial.

Finalidad. La agravante persigue proteger la moralidad y eficacia administrativas, el patrimonio público y la disponibilidad de recursos dirigidos a derechos prevalentes. Se trata de fines constitucionales expresamente respaldados por los artículos 2, 44, 209, 350 y 366 de la Constitución y por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Idoneidad. El incremento punitivo es apto para expresar el mayor reproche jurídico de la conducta, fortalecer la prevención general y permitir que la sanción refleje la especial gravedad de afectar recursos destinados a la primera infancia. La idoneidad no exige demostrar que la medida eliminará por sí sola la corrupción; basta con que contribuya de manera racional a la finalidad de protección.

Necesidad. La existencia de controles fiscales, disciplinarios y administrativos no excluye la necesidad de una respuesta penal diferenciada. Tales mecanismos cumplen funciones distintas y no permiten que, dentro del juicio penal, la pena valore específicamente la destinación reforzada de los recursos. La alternativa escogida es menos expansiva que crear delitos autónomos, extender indiscriminadamente tipos penales o establecer incrementos generales: conserva las conductas existentes y añade una circunstancia objetiva y delimitada.

Proporcionalidad en sentido estricto. La intensidad adicional de la sanción se justifica por el mayor daño potencial y efectivo que produce la conducta. El beneficio constitucional consiste en reconocer la afectación concurrente de la administración pública y de las condiciones materiales para realizar derechos prevalentes. La carga sobre la libertad del condenado se mantiene dentro de los marcos de los delitos existentes y conserva la posibilidad de individualización judicial. No se adopta una pena fija ni una sanción incompatible con el grado de culpabilidad.

La fórmula de aumento en una tercera parte es moderada frente a otros esquemas de agravación previstos en el Código Penal y guarda coherencia con antecedentes legislativos en materia de protección reforzada de recursos públicos. No desnaturaliza los marcos punitivos básicos y permite al juez aplicar las reglas generales de dosificación. Su justificación no descansa en una comparación mecánica con otras penas, sino en el criterio constitucional de mayor lesividad.

Igualdad. El tratamiento diferenciado no se funda en una distinción arbitraria. Los delitos que recaen sobre recursos destinados a primera infancia presentan una circunstancia adicional que no concurre necesariamente en otros delitos contra la administración pública: comprometen medios dirigidos a satisfacer derechos prevalentes de sujetos de especial protección. La diferencia de trato es, por ello, objetiva, relevante y proporcionada.

XI. Antecedentes legislativos y coherencia del sistema penal

El ordenamiento colombiano ha empleado circunstancias de agravación para reconocer una mayor lesividad cuando los delitos afectan recursos, finalidades o poblaciones especialmente protegidas. La Ley 1474 de 2011 fortaleció la respuesta frente a conductas de corrupción y previó tratamientos más severos en determinados escenarios. La iniciativa continúa esa lógica, pero delimita expresamente la agravación a recursos destinados a la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia.

La reforma mantiene la coherencia de la Parte Especial del Código Penal. No altera los elementos de los delitos relacionados en el artículo 434-1 propuesto, sino que introduce una circunstancia común fundada en la destinación del recurso. Esta técnica evita reproducir la misma agravante en cada tipo penal, favorece la claridad normativa y permite una interpretación uniforme.

XII. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto no ordena gasto público, no crea entidades, no modifica apropiaciones presupuestales ni establece beneficios tributarios. La iniciativa se limita a introducir una circunstancia de agravación punitiva en el Código Penal respecto de conductas ya tipificadas. La Corte Constitucional ha precisado que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad del trámite legislativo y que la ausencia de un concepto previo del Ministerio de Hacienda no invalida el procedimiento legislativo cuando el proyecto no incorpora una orden concreta de gasto. Los eventuales efectos derivados de la aplicación de la ley corresponden al funcionamiento ordinario de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial, sin crear nuevas competencias, nuevos delitos ni obligaciones presupuestales adicionales.

XIII. Conflicto de interés

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general e impersonal, pues sus disposiciones no benefician ni afectan de manera particular, directa y actual a los Congresistas o a su núcleo familiar, sino que regulan de forma abstracta la responsabilidad penal de los servidores públicos y particulares que administren recursos destinados a la primera infancia. En consecuencia, en principio no se identifican circunstancias que puedan generar conflicto de interés para su discusión y votación, sin perjuicio de que cada Congresista realice su propio análisis frente a su situación particular, en los términos del artículo 291 citado.



XIV. Competencia del Congreso de la República

De conformidad con el artículo 150, numeral 1, de la Constitución Política, corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de ellas, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación, competencia que incluye la modificación del Código Penal (Ley 599 de 2000). El trámite del presente proyecto se sujeta a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), en particular a los artículos 139 a 148 sobre presentación, publicación, reparto y requisitos constitucionales de los proyectos de ley.

XV. Conclusión

El diagnóstico expuesto —sustentado en el texto constitucional, el código de infancia y adolescencia, en la Ley 1804 de 2016 y en información oficial del ICBF, el DNP y la Contraloría General de la República— evidencia que el Estado colombiano destina cuantiosos recursos a la garantía de los derechos de la primera infancia, infancia y adolescencia; que dichos recursos cuentan con instrumentos especiales de seguimiento presupuestal y que, no obstante, continúan siendo objeto de hallazgos fiscales, disciplinarios y penales recurrentes. En ese contexto, resulta constitucionalmente razonable y proporcional fortalecer la respuesta penal frente a los delitos contra la administración pública que recaigan sobre estos recursos, mediante la circunstancia de agravación punitiva que se propone.

Cordialmente,

NELLY PATRICIA MOSQUERA MURCIA
Representante a la Cámara

Anexo: cuadro de artículos objeto de modificación/adición

Artículo Ley 599/2000	Delito
397	Peculado por apropiación
398	Peculado por uso
399	Peculado por aplicación oficial diferente
400	Peculado culposo
404	Concusión
405-407	Cohecho (propio, impropio, por dar u ofrecer)
408-410	Celebración indebida de contratos
411	Tráfico de influencias
412	Enriquecimiento ilícito
413-414	Prevaricato por acción y por omisión
433	Utilización indebida de información oficial privilegiada
434-1 (nuevo)	Norma general que crea la circunstancia de agravación

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Colombia. Constitución Política de 1991.

Colombia. Congreso de la República. Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.

Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.

Colombia. Congreso de la República. Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre".

Colombia. Congreso de la República. Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

Colombia. Congreso de la República. Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Colombia. Congreso de la República. Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 en materia de conflicto de interés.

Instrumentos internacionales

Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Comité de los Derechos del Niño. Observación General núm. 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Comité de los Derechos del Niño. Observación General núm. 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.

Comité de los Derechos del Niño. Observación General núm. 19 (2016), sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (artículo 4).

Jurisprudencia

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2017. Proporcionalidad de los incrementos punitivos y libertad de configuración legislativa.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Proporcionalidad y dosimetría penal.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-420 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Libertad de configuración legislativa y límites constitucionales en materia penal.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Concepto y diseño democrático de la política criminal.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-510 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Interés superior del niño y prevalencia de sus derechos.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-302 de 2017. Sala Séptima de Revisión. Protección de los derechos fundamentales al agua, la alimentación, la salud y la participación de las niñas y los niños del pueblo Wayuu de La Guajira.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 194 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Cumplimiento de la orden relacionada con el Mecanismo Especial de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas (MESEPP).

Colombia. Corte Constitucional. Auto 310 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Valoración del objetivo constitucional mínimo sobre imparcialidad y transparencia en la asignación de beneficios y selección de contratistas.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 311 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Seguimiento de los objetivos constitucionales relacionados con alimentación y seguridad alimentaria de la niñez Wayuu.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 1843 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Valoración del Plan Provisional de Acción para garantizar los derechos de la niñez Wayuu.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 1846 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Valoración del objetivo constitucional mínimo sobre información para la toma de decisiones.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 1892 de 2024. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-302 de 2017. Ajuste de los indicadores de goce efectivo de derechos de la niñez Wayuu.

Fuentes institucionales

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). Informe de implementación de la Política de Primera Infancia 2024.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Trazador Presupuestal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) – Contraloría de Bogotá D.C. Auditoría de Cumplimiento Código 82 PDVCF 2025.

Instituto Nacional de Salud. Observatorio Nacional de Salud. Boletín 24, “Entre el hambre y el miedo: mortalidad evitable por desnutrición en menores de cinco años en el Chocó”.

Instituto Nacional de Salud. Protocolo de vigilancia en salud pública del riesgo de desnutrición aguda en menores de cinco años.

Ministerio de Salud y Protección Social. Herramienta clínica para la primera infancia, módulo sobre abordaje del niño o niña con desnutrición aguda; Resolución 2350 de 2020.