

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2017

“Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones”

* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a todas las personas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, o acuerdos de conciliación.

La obligación económica cuya mora genera el registro corresponde a la de alimentos congruos o necesarios, definitivos o provisionales.

ARTÍCULO 3. PROCEDIMIENTO PARA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS. El acreedor de alimentos deberá solicitar el registro ante el juez que conoce o conoció del proceso ejecutivo de alimentos quien, previo a ordenar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, deberá correr traslado de la solicitud al deudor alimentario que se reputa en mora por tres (3) días, al término de los cuales resolverá sobre la procedencia o no de la misma. La decisión del juez podrá ser objeto del recurso de reposición quien dispondrá de tres (3) días para resolverlo.

Parágrafo Primero. Una vez en firme la decisión que ordena la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días a la Entidad encargada de su operación con el propósito de hacer efectiva la misma.

Parágrafo Segundo. Sólo podrá proponerse como excepción a la solicitud de registro en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos el pago de las obligaciones alimentarias que se encuentran en mora.

Parágrafo Tercero. Cuando se acredite la cancelación total de las cuotas alimentarias en mora, el juez oficiará en un plazo no mayor a tres (3) días al a la Entidad encargada de su operación con el propósito de cancelar la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

Parágrafo Cuarto. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos caducará en un término de cuatro (4) años, contado a partir de la fecha en la cual se realiza la inscripción.

Parágrafo Quinto. El acreedor alimentario podrá acudir a una Comisaría de Familia con el propósito de poner en conocimiento el incumplimiento en las obligaciones alimentarias que dan lugar a la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La Comisaría de Familia estará obligada a compulsar copias de la situación con el propósito de dar inicio al trámite contemplado en el presente artículo.

ARTÍCULO 4. FUNCIONES. Las funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, son:

1. Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos;
2. Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

ARTÍCULO 5. CONTENIDO EN LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS. El Registro de Deudores Alimentarios Morosos deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del Deudor Alimentario Moroso.
2. Domicilio actual o último conocido del Deudor Alimentario Moroso.
3. Número de documento de identidad del Deudor Alimentario Moroso.
4. Identificación del documento donde conste la obligación alimentaria.

5. Cantidad de cuotas en mora parcial o total, monto de la obligación pendiente e intereses hasta la fecha de la comunicación.
6. Identificación del Despacho Judicial que ordena el registro.
7. Fecha del registro.

ARTÍCULO 6. CONSECUENCIAS DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. Inhabilidad para contratar con el Estado. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.
3. Impedimento para perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sometidos a registro.
4. Para autorizar una escritura pública, la autoridad competente deberá solicitar la certificación expedida por el REDAM de ambas partes del negocio jurídico, cuando se trate de personas naturales y, del representante legal, cuando una de estas sea persona jurídica. En caso de que aparezca registro de incumplimiento de obligaciones alimentarias, el negocio jurídico no podrá perfeccionarse hasta tanto se regularice la situación.
5. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a la orden del juzgado que ordenó la inscripción en el Registro.

ARTÍCULO 7. OPERACIÓN DEL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, implementará, administrará y mantendrá actualizado el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Parágrafo Primero. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como operador de la información del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, podrá constituir una

base de datos de carácter público para la administración de la misma, y/o enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

Parágrafo Segundo. La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 8. REMISION GENERAL. Los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, o la que la reemplace o modifique, se aplicarán a la administración de la información y los datos incluidos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República



PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2017

“Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones”

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

Existe un aspecto de la vulneración de derechos al interior de la institución familiar que si bien ha tenido desarrollos normativos, su despliegue en materia de política pública ha sido tan limitado que la aplicación normativa resulta insuficiente para atender la magnitud de la problemática, esta es, la asociada al incumplimiento de la obligación alimentaria con sus hijos, en conjunto con las repercusiones que esta tiene tanto para ellos como para la madre o el padre que tiene la responsabilidad del cuidado y manutención.

En este contexto existen buenos ejemplos en el derecho comparado que soportan la creación de un Registro para Deudores Alimentarios Morosos, para lo cual es prudente remitirse a legislaciones foráneas como Estados Unidos, Perú, Uruguay, o a normatividades análogas en provincias y estados, como Buenos Aires y Córdoba, en la Argentina; y la Ciudad de México, en México.

En los Estados Unidos a partir del año de 1975 el Congreso aprobó una ley que exige a cada Estado crear un programa de manutención infantil administrado por un organismo estatal.”¹ En desarrollo de dicha norma, en 1984 se estableció el “Child Support Enforcement”², en el cual se dispuso que en todos los estados, tanto en los programas locales como estatales, se crearan mecanismos para el control sobre la evasión de madres o padres morosos y la retención de sus ingresos para la manutención infantil, así como el reporte de los mismos a las agencias de crédito por mora en sus pagos.

“(…) Este esfuerzo federal requirió que cada estado formara una organización para el establecimiento, cumplimiento y distribución de la manutención de menores. A cambio, el gobierno federal proporciona a los estados la mayor parte del financiamiento necesario para operar el programa de manutención de menores. Aunque en un principio el propósito principal era recuperar el dinero que los estados y condados

¹ TENNESSE DEPARTMENT HUMAN SERVICES. [En línea].

<http://www.tn.gov/humanserv/cs/cs_handbook-spanish.pdf> (Citado 18 de mayo de 2012)

² Sistemas de protección infantil

*pagaban a los beneficiarios de la asistencia social, ahora el programa incluye también a las familias que deben recibir la pensión de manutención, pero que no reciben asistencia pública*³.

En este sentido, una de las herramientas aplicadas son **los registros de manutención infantil**, con los cuales se tiene un control sobre quienes adeudan obligaciones alimentarias, y se busca el cumplimiento de las mismas a través de diferentes medidas como las que a continuación se relacionan, implementadas en el Estado de Colorado:

*“(...) Deducciones para el seguro médico, gravámenes sobre cuentas bancarias, interceptación de devolución de impuestos, interceptación de premios de lotería, suspensión de licencias (licencia de conducción, pesca, caza, profesión), directorio de nuevos empleados, notificaciones a las agencias de informes de crédito, interceptación de pagos por apuestas y juegos de azar (...)”*⁴

En América Latina, uno de los mecanismos utilizados frente al incumplimiento de las obligaciones alimentarias, es el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, mediante el cual se busca proteger el derecho a la alimentación, entendido como *“una acción que sustenta junto con los demás derechos fundamentales, el desarrollo físico, mental y social durante la infancia y etapas posteriores*⁵”.

En noviembre de 1999 se promulgó la Ley 269, mediante la cual se creó y adoptó el RDAM en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Su función es llevar un listado de todas aquellas personas que adeuden total o parcialmente las cuotas por las obligaciones alimentarias de sus hijos, según sea el caso, y que contempla las restricciones financieras excepto en el caso de quién esté buscando trabajo, para los deudores que estén inscritos allí.

Así mismo Uruguay implementó este mecanismo por medio de la Ley 17.957 de 2006 y de la Ley 18.244 de 2007, de forma tal que en el REDAM se registran los padres o madres que han incumplido con la asistencia alimentaria para con hijas e hijos, y dicho registro es de obligatoria consulta por parte de las entidades financieras y las emisoras de tarjetas de crédito, antes del otorgamiento o renovación de créditos, apertura de cuentas bancarias, emisión y renovación de

³COLORADO DIVISION OF CHILD SUPPORT ENFORCEMENT. [En línea]. <https://childsupport.state.co.us/siteuser/do/vfs/Read?file=/cm:Publications/cm:Of_x0020_Interest_x0020_to_x0020_Parents/cm:A_x0020_Parent_x0027_s_x0020_Guide_x0020_to_x0020_Child_x0020_Support_x002c_x0020_Spanish_x002c_x0020_06.07.11.pdf> (Citado mayo 18)

⁴ Ibidem.

⁵ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA [En línea] <http://foros.uexternado.edu.co/red/wp-content/uploads/2012/03/JAG.-El-Derecho-a-la-alimentacion%C3%B3n2.pdf> p 23. (citado junio 18 de 2012)

tarjetas de crédito; al igual se impuso como requisito no tener reporte en el REDAM para contratar con el Estado de Uruguay a nivel central o de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En el caso de Perú en el año 2007 se tramitó una iniciativa legislativa con la cual se creó el REDAM, Ley 28.970 del año en referencia, así, con este instrumento se ha podido tener información consolidada de las personas que incumplen con el pago de la manutención alimentaria, que para el caso del Perú debe adeudarse 3 cuotas por alimentos, consecutivas o alternadas y tramitarse a través “...de sentencias consentidas o ejecutoriadas, o en acuerdos conciliatorios en calidad de cosa juzgada...”⁶. Por lo tanto con este registro se remite información “...a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mensualmente, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgos de dichas instituciones...”⁷, pero esta información no sólo es enviada a instituciones públicas sino también se remite la información a las centrales de riesgo privadas.

Y así como en el caso de Buenos Aires y Uruguay, en el Perú las sanciones del REDAM van más allá de manejo crediticio, pues quienes estén reportados, por ejemplo, tampoco podrán formar parte de ninguna selección deportiva o científica. Así mismo los reportes del REDAM son enviados al Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo, y con estos registros desde el Ministerio se remite la información a los juzgados para que se proceda con el proceso legal que permita el cumplimiento de la obligación para con hijas e hijos.

En este contexto en México D.F. en el año 2011, también se adoptó este mecanismo con la finalidad de proteger los derechos de menores y adolescentes, y hacer pública la información de los padres o madres que deben pensiones alimenticias. En el REDAM se inscriben las personas que hayan dejado de cumplir por más de 90 días sus obligaciones alimentarias ordenadas por los jueces o establecidas por convenios judiciales. Las sanciones impuestas van desde condenas en prisión de tres hasta cinco años, de 100 a 400 días de multa, suspensión o pérdida de los derechos de familia, y pago como reparación del daño de las cantidades no suministradas oportunamente y el reporte ante las sociedades de información crediticia.

Estas experiencias de implementación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos se pueden considerar el punto de partida para obtener una herramienta importante en la lucha contra el incumplimiento del pago de alimentos. Así, la

⁶ Contenido en “<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/redam/index.asp?opcion=presentacion>”

⁷ *Ibidem*.

finalidad que se persigue con este tipo de normas sancionatorias es que ante el incumplimiento alimentario se coaccione a los deudores para que cumplan con su obligación.

Este modelo es el que se pretende aplicar mediante este proyecto de ley, teniendo en cuenta las particularidades de nuestro contexto nacional, manteniendo las plenas garantías para salvaguardar el buen nombre de quienes estén allí registrados.

La inasistencia alimentaria en Colombia

En un informe de rendición de cuentas, la Fiscalía General de la Nación indicó que para el periodo comprendido entre agosto de 2009 y mayo de 2010 se presentaron 68.546 casos por el delito de inasistencia alimentaria⁸; según cifras del 2017 de la misma entidad, sólo en la ciudad de Bogotá se instauran más de 3.000 denuncias al mes por casos de IA⁹.

Por su parte, el Ministerio del Interior y de Justicia presentó en el marco del proyecto “Fortalecimiento del Sector Justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” en el Capítulo VII “Medición del Sistema Penal Acusatorio”, que entre enero de 2005 y mayo de 2008 del 62% de los delitos que se agruparon en cuatro tipos penales¹⁰, la inasistencia alimentaria representó el 11.7%¹¹, respecto a un total de 1.408.101 que constituyen el número de casos ingresados como noticia criminal al Sistema Penal Acusatorio durante el periodo en referencia.

De otro lado, el Consejo Superior de la Judicatura informó en diciembre de 2015 que los casos de inasistencia alimentaria pasaron de reportar 3.779 audiencias en 2007, a 25.726 en 2014; en ese sentido, las investigaciones por la comisión de dicha conducta punible configuran el 7% de las audiencias en Colombia, lo que a su vez deriva en que la IA sea el quinto delito que más congestiona el aparato judicial¹².

⁸ FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. [En línea].

<<http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuentas/audienciapublica2010.pdf> p. 23.> (Citado 12 de mayo de 2012)

⁹ Tomado de: http://caracol.com.co/radio/2017/05/12/judicial/1494593647_387135.html

¹⁰ Los cuatro tipos penales son: hurto (25%), lesiones personales (18.7%), la inasistencia alimentaria (11.7%) y la violencia intrafamiliar (6.6%).

¹¹ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. [En línea]. <www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo4362DocumentNo2463.PDF> (Citado 12 de mayo de 2012)

¹² Tomado de: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/aumentaron-los-casos-inasistencia-alimentaria-el-pais>

Desde la perspectiva del acceso a la justicia en relación con los casos de inasistencia alimentaria, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad informa que *“(...) las mujeres se enfrentan con frecuencia con obstáculos para el acceso a la justicia en tres momentos distintos. Para el caso de la IA (inasistencia alimentaria) las mujeres enfrentan obstáculos para cada uno de ellos. En primer lugar, encuentran barreras para tomar la decisión de acudir al sistema de justicia debido a que consideran alguna de las siguientes razones: a) que el problema de inasistencia alimentaria es de tipo únicamente doméstico, y que en consecuencia ellas deben procurar solucionarlo; por lo tanto, no ven como necesario acudir al sistema de justicia; b) muchas mujeres se cansan de la ineficacia que perciben en las soluciones que el sistema de justicia ofrece a los casos de IA –tanto los que las afectan a sus propios hijos como los que afectan a otras personas conocidas-; como resultado deciden no desgastarse en un proceso judicial en el cual creen que no tendrán resultados satisfactorios; c) en los casos en los que la IA está relacionada además con una problemática más compleja de violencia intrafamiliar, las mujeres tienden a no denunciar penalmente el incumplimiento de la obligación alimentaria por temor a que se tome represalias contra ellas; d) principalmente en los casos de mujeres de más escasos recursos el desconocimiento de las vías legales es un obstáculo frecuente para el acceso a la justicia.”*¹³

Es importante destacar que el Ministerio Público también se ha pronunciado a través de la Procuraduría General de la Nación, que ha emitido recomendaciones específicas respecto al incumplimiento de las obligaciones alimentarias como un tipo específico de violencia económica. Este desarrollo contenido en la Directiva 09 de 2006, señala los aspectos críticos que afectan el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, identificando factores de discriminación tales como las violencias económicas al interior de la familia; allí se evidencia de forma expresa las dimensiones que adquiere esta forma de violencia asociada a la distribución inequitativa de los roles en la crianza, cuidado y manutención de los niños, niñas y adolescentes, al reconocer que:

“Dentro de las violencias económicas al interior de la familia, se incluyen los procesos de alimentos, los ejecutivos de alimentos, la inasistencia alimentaria y las investigaciones de paternidad, las cuales reflejan las inequidades de poder desde lo económico. Frente a este tipo de violencia, no se aprecian por parte de las instancias competentes, acciones ni medidas dirigidas a intervenir estas prácticas, a promover la paternidad responsable, ni a revisar la efectividad de los mecanismos establecidos para la reclamación de estos derechos”

¹³ BERNAL, Carolina, LA ROTA, Miguel. “El delito de la inasistencia alimentaria: Diagnóstico acerca de su conveniencia”. DEJUSTICIA – Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. USAID. Febrero de 2012. p 60 .(subrayado en paréntesis no hace parte del texto original)

Frente a lo anterior también se indica en por parte del Ministerio Público que, *“consciente que la garantía de los Derechos Humanos se refleja en el desarrollo humano del país y que la potenciación de la mujer resulta indispensable en la lucha por la igualdad, contra la pobreza y por el desarrollo, es preciso que el Estado en su conjunto tome las medidas necesarias y aplique políticas que garanticen la igualdad, el bienestar y la dignidad de todas las personas, especialmente de las mujeres y las niñas”*.

Por lo tanto las medidas pasan por reconocer la necesidad de brindar escenarios más efectivos para garantizar la aplicabilidad de los instrumentos normativos internacionales que de forma específica consideran la conjunción de derechos tanto de las niñas, niños y adolescentes, como de las mujeres en las vulneraciones relativas al ejercicio de los roles de cuidado de hijas e hijos, propendiendo por establecer condiciones de igualdad y no discriminación.

2. Justificación del proyecto

En la actualidad existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal.

Asimismo, los conflictos asociados al incumplimiento de la obligación de suplir el derecho a la alimentación pueden tramitarse a través de tres vías judiciales: la primera es ante la jurisdicción ordinaria penal, caso en el cual la Fiscalía es el ente responsable de iniciar la investigación con base en la denuncia por IA; la segunda es por medio de un proceso civil ejecutivo, y por último a través de *“la vía civil administrativa de imposición de la medida de amonestación en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD-”*¹⁴

Además de la existencia de tales mecanismos, es preciso resaltar que la reclamación de alimentos a través de cuota alimentaria puede surtirse ya sea por vía administrativa a través de las Comisarías de Familia, o por vía judicial a través de las demandas de alimentos ante los Juzgados de Familia. Sin embargo, estos dos procesos tienen limitaciones derivadas no solo de la congestión propia de los despachos, sino también por los patrones que operan en la asignación de dichas

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 75

cuotas a través de cualquier decisión administrativa o judicial; lo anterior representa que un porcentaje representativo de las demandas de alimentos por parte de las mujeres, en representación de sus hijas e hijos sean resueltas sin dar cumplimiento a la prevalencia a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y por tanto le sean asignadas cuotas insuficientes que no se compadecen realmente con los gastos proporcionales del cuidado y manutención en el marco del derecho de alimentos.

Por otro lado, se presenta dilación en los procesos debido a que en reiteradas oportunidades se lleva a conciliar sobre el incumplimiento por parte del deudor, lo que perpetúa la conducta grave de sustracción de la responsabilidad alimentaria en contra de hijas e hijos, e indirectamente contra la madre, tal como lo contempla la Ley 1257 de 2008 sobre las diferentes formas de discriminación contra las mujeres.

Tal y como se ha señalado anteriormente en el estudio realizado por DEJUSTICIA, sobre el delito de inasistencia alimentaria, se determinó que el número de denuncias por este delito que llegan a la instancia penal es menor en comparación con otro tipo de delitos y que, en efecto, la administración de justicia en el marco del proceso penal actúa de forma más oportuna, aunque en siete de cada diez casos estos terminan con conciliación.

“Aunque observamos un mayor nivel de casos por IA que finalizan en comparación de otros delitos, muy pocos de estos procesos terminan con sentencia condenatoria. La mayoría finaliza por conciliación. Concluimos que los procesos por IA se mueven más, y finalizan en mayor medida, pues en ellos se destina un mayor esfuerzo de funcionarios judiciales al perfeccionamiento de conciliaciones (...). A su vez, las conciliaciones realizadas por fiscales, parecen ser de menor calidad que las realizadas por otros funcionarios”¹⁵.

El diagnóstico más actualizado que se registra en el tema determina que *“los procesos por IA en inventario corresponden a menos del 3% del inventario total de casos para la Ley 906 de 2004. A 2010, dicha proporción es menor a la de todos los demás delitos analizados”*. Así mismo, al señalar la proporción de casos que entran y salen al sistema judicial relacionadas con la temática, se evidencia que *“en cuanto a las salidas, los casos por IA representan un porcentaje de casos mayor al de las entradas. Mientras que las entradas por IA equivalen a un décimo de todas las entradas, las salidas corresponden a más de un sexto de los*

¹⁵ Ibíd. Pág. 75

procesos que finalizan por todos los delitos. Ello significa que los procesos de IA se tramitan de manera más eficiente que el promedio de delitos.”¹⁶

Sin embargo, y gracias a los valiosos aportes del estudio, se evidencia que el derecho al acceso a la justicia que tienen las víctimas del delito de inasistencia alimentaria no se garantiza de manera efectiva si el trámite procesal se finaliza en un 53% con la conciliación, más aún cuando del total de condenas por inasistencia alimentaria representan el 1%¹⁷, tal y como se indicó anteriormente.

Finalmente, se logra establecer que, *“la base de datos de la Fiscalía indica que, dentro del sistema acusatorio, entre 2005 y 2010 ingresaron cerca de 250 mil procesos por IA. Aproximadamente un sexto de estos casos no habían finalizado a enero de 2011; a su turno, la mayoría de procesos en curso han sido archivados (un 85% de los casos en curso, que corresponden a un 14% de las entradas). Notablemente, alrededor de un 85% de los procesos finalizaron de alguna manera. Más de dos tercios de las salidas son conciliaciones (56% de los procesos que ingresaron). Un poco menos de un tercio de las salidas son preclusiones (un quinto de los ingresos); y un poco más de uno de cada cien procesos culmina en sentencia (de las que nueve de cada diez son condenatorias)”¹⁸.*

Frente a lo anterior es importante resaltar, como ya se ha dicho, que el incumplimiento de la obligación alimentaria tiene un predominante componente de desigualdad y discriminación contra las mujeres y sus hijas e hijos, pues evidencia la carga cultural estereotipada alrededor del ejercicio y del cuidado.

Al hacerse exigible ante instancias judiciales y/o administrativas la restitución del derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes, su restitución se ve limitada por al menos dos grandes obstáculos dentro del proceso penal, (i) *“los problemas relacionados con la certeza probatoria de la evidencia”* y (ii) *“la capacidad económica o ubicación del alimentante”*. Estos dos factores hacen que incluso las conciliaciones por montos menores a los contemplados por la ley, es decir, con base en la presunción del ingreso del salario mínimo por parte del alimentante, no evidencie ser un mecanismo efectivo de coacción frente a su cumplimiento, y por tanto, el incumplimiento de la obligación aún después de la conciliación sea tan reiterado.

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 32

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 35

¹⁸ *Ibíd.*

Por lo anterior, existe la necesidad de ampliar los mecanismos de exigibilidad y sanción de este delito, que redunde en herramientas más efectivas, sin que ello implique el aumento de penas; es decir, propiciar *“la generación de espacios e incentivos de la obligación alimentaria, más allá de sus propósitos punitivos”*¹⁹ implica la adopción de medidas legislativas tales como el mejoramiento de los sistemas de identificación, monitoreo y reporte de los(as) alimentos que incumplan su obligación de cuidado y manutención, facilitarían que la sanción legal cumpliera con su objetivo de persuadir a los demandados para que se abstuvieran de cometer o reiterar la conducta delictiva.

Así mismo, la realidad sociocultural acarrea que especialmente los hombres y algunas mujeres no sean conscientes de la relevancia de las obligaciones que tienen frente a sus familiares, al igual que los preceptos culturales instalados en el sistema de valores de quienes administran justicia, quienes asocian la exigencia del cumplimiento alimentario que elevan las mujeres frente a los padres de hijas e hijos como un factor de manipulación por parte de las primeras, todo lo anterior evidencia los factores externos que influyen sobre la ineficacia del aparato de justicia -tanto en lo penal como en lo civil-²⁰, y revelan la necesidad de desplegar programas dirigidos a promover el cambio cultural, siendo esta responsabilidad de resorte común al conjunto del Estado, resaltando la responsabilidad de la administración central y las administraciones territoriales.

3. Fundamento Constitucional y Legal

El marco internacional establece instrumentos concretos que reconocen y garantizan la obligación alimentaria como parte fundamental para el ejercicio de los derechos.

Se destaca la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual establece en su artículo 3 que *“en todas las medidas aplicables a los niños y a las niñas que tomen las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá tenerse como consideración primordial la atención del interés superior del niño”*; además señala que *“(…)los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”*²¹.

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 77

²⁰ *Ibíd.* Pág. 84

²¹ Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los Derechos del Niño, Artículo 3º -20 de noviembre de 1989

Así mismo, la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1989, establece en su Art. 1º que se *“tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte”* y que *adicionalmente, “se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. Los Estados podrán declarar al suscribir, ratificar o adherir a esta Convención que la restringen a las obligaciones alimentarias respecto de menores”*.

De igual forma en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el año de 2004 en el Consenso de México se acordó por parte de los países participantes (incluido Colombia): *“(…)viii) Revisar y examinar las políticas y legislación, a fin de fortalecer la obligatoriedad del pago de asistencia económica de niños, niñas, adolescentes, así como instar a los Estados a convenir tratados para el cobro de las obligaciones de los evasores(…)”*²².

Con relación a lo anterior, y tratándose de una violencia económica que también afecta a las mujeres responsables del cuidado de sus hijas e hijos, en el presente proyecto es preciso considerar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante la aprobación de la Ley 51 de 1981, establece disposiciones para que los Estados parte implementen medidas para la erradicación de las múltiples formas de discriminación contra las mujeres, tanto en el espacio público como en el espacio privado.

Seguidamente, a mediados de la década de los noventa, e igualmente a través del Bloque de Constitucionalidad el Estado Colombiano ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará), a través de la Ley 248 de 1995. Allí se define violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”* Este reconocimiento es determinante, pues abre el espectro de intervención sobre las características que recrean las formas de violencia contra las mujeres, y es en ese sentido que la violencia

²² Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de México. 2004. Ciudad de México D.F.

económica que nos ocupa adquiere preponderancia para la consideración del ejercicio pleno de sus derechos, lo cual es plenamente identificado en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1257 de 2008, que define la violencia contra la mujer en el Artículo 2º: *“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”*. Asimismo se establecen las definiciones de los tipos de daños contra la mujer, Artículo 3º : *“(…) d) Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer”*.

Igualmente, la Constitución Política de Colombia ha establecido derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes así:

“Art.44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (...) Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Así mismo, el Derecho a los alimentos de las niñas, niños y adolescentes está reconocido ampliamente en el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, donde se establece que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los

alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

En este mismo instrumento, se establecen medidas especiales para el cumplimiento de la obligación alimentaria, y las respectivas sanciones a las que habrá lugar cuando el deudor este en mora.

En relación con los derechos fundamentales de las mujeres, los artículos 13 y 43 de la Constitución Política, reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación que debe regir y del cual se desprenden las premisas fundamentales para la reivindicación de sus derechos.

Por otro lado, la Corte Constitucional también se ha pronunciado al respecto, señalando que la obligación alimentaria, además, se subordina al principio de proporcionalidad en la medida en que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante, *así como a la necesidad concreta del alimentario.* (Sentencia C-875 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

De otro lado, en sentencia C-011 de 2002, el Alto Tribunal Constitucional definió el contenido y alcance de la obligación alimentaria, manifestando que “(...)no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad y de responsabilidad, fundadas, de una parte, en la necesidad del alimentario y en la capacidad del alimentante y, de otra, en la libre determinación de constituir una familia y de elegir el número de hijos que se desea procrear.”.

En otros pronunciamientos se establece que la obligación alimentaria también tiene fundamento constitucional en el deber de solidaridad. En la sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), esta Corporación estableció que “[e]n esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho (...) Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (...) En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga. El deber de

asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”²³

El Código Penal tipifica en su artículo 233 el delito de inasistencia alimentaria:

“Art. 233 (...)El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Y también define que: *“La pena será de prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses y multa de veinte (20) a treinta y siete punto cinco (37.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor”.*

El Código de Infancia y Adolescencia en el artículo 129 indica como parte de las medidas para quienes no han cumplido con las obligaciones alimentarias de sus hijas e hijos que:

“(...) Cuando se tenga información de que el obligado a suministrar alimentos ha incurrido en mora de pagar la cuota alimentaria por más de un mes, el juez que conozca o haya conocido del proceso de alimentos o el que adelante el ejecutivo dará aviso al Departamento Administrativo de Seguridad ordenando impedirle la salida del país hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación alimentaria y será reportado a las centrales de riesgo.”

De igual forma el artículo 135 de este mismo Código se estipula que: *“Con el propósito de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria, cualquiera de los representantes legales del niño, niña o adolescente o el Defensor de Familia podrán promover, ante los jueces competentes, los procesos que sean necesarios, inclusive los encaminados a la revocación o declaración de la simulación de actos de disposición de bienes del alimentante”.*

Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley consta de ocho (08) artículos que establecen lo siguiente:

Artículo 1º. Se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

²³ *Ibíd.* Pág. 12

Artículo 2º. Se establece el ámbito de aplicación y sujetos que resultan cobijados por las medidas que se establecen.

Artículo 3º. Se establecen los procedimientos para la inscripción y cancelación de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).

Artículo 4º. Se establecen las funciones que tendrá el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM),

Artículo 5º. Se establece el contenido mínimo de en la inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos

Artículo 6º. Se establecen las consecuencias de la inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos.

Artículo 7º. Se establece que la operación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos será implementado, administrado y operado por el Consejo Superior de la Judicatura. Así mismo, se contempla que la implementación de la herramienta deberá realizarse en un término de seis meses contados a partir de la promulgación de la ley.

Artículo 8º. Se hace una remisión a los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, en lo que sea aplicable.

Artículo 9º. Vigencia y derogatorias.

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

