
PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2011

“Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto crear el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias a fin de informar y hacer seguimiento al estado de los procesos judiciales e investigaciones sobre el delito de inasistencia alimentaria en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Propósito y Configuración del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias. El Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias tendrá los siguientes propósitos:

1. Llevar la información en una base electrónica única en la cual se incluirán los nombres con sus respectivos documentos de identidad de los ciudadanos que sin justa causa se hayan sustraído de la prestación de alimentos debidos por Ley a los titulares del derecho de alimentos que contempla el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 411 del Código Civil.

El Registro incluirá a quienes se hayan constituido en mora por la prestación de dichos alimentos, una vez se haya fijado sentencia judicial o acta de conciliación suscrita ante autoridad competente que preste mérito ejecutivo.

2. Consultar y expedir certificados en línea, de reporte o no al registro, ante solicitud de persona natural o jurídica interesada.

ARTÍCULO 3º.- Responsabilidad y Funcionamiento del Registro. El Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que ejerza sus funciones, habilitará dentro de su Sistema de Información Estadística y clasificación de los procesos, habilitará el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Los jueces, fiscales, comisarías de familia, centros de conciliación y demás autoridades competentes deberán reportar periódicamente al Consejo sobre los ciudadanos (as) que tengan procesos, sentencias o investigaciones vigentes por incumplimiento de la obligación de dar alimentos según el artículo 3 numeral 1 de la presente ley, en un término no mayor de 60 días.

PARAGRAFO 1. El Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que ejerza sus funciones, serán responsables de la implementación y actualización del Registro. Por lo tanto, deberá asegurar la disponibilidad de la información actualizada para efectos del monitoreo y control por parte de las autoridades disciplinarias y/o administrativas competentes y la ciudadanía.

PARAGRAFO 2. La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley.

ARTÍCULO 4º. Procedimiento en el caso de deudores morosos.

1. A partir de la expedición de la presente ley, todo ciudadano que se encuentre reportado por el Juez u otras autoridades competentes por inasistencia alimentaria deberá ser registrado en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

2. Serán registrados todos aquellos ciudadanos que se encuentren en mora por la prestación de los alimentos debidos por ley y laboren en el sector formal e informal, público o privado, o estén pensionados.

3. La inscripción en el registro o la eliminación del mismo sólo se hará por orden judicial o de autoridad competente.

4. Las autoridades competentes tendrán la obligación de comunicar al empleador, la entidad contratante o el fondo de pensiones con que los deudores de cuotas alimentarias se encuentren vinculados, los descuentos en el monto mensual de la remuneración, el pago de los honorarios o mesada pensional que deberán realizarse en forma progresiva hasta la cancelación total de su deuda de alimentos según lo establecido en la sentencia judicial o acta de conciliación que presta mérito ejecutivo.

El descuento no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de estos emolumentos, según la sentencia judicial o el acta de conciliación respectiva. Esta disposición se aplicará exceptuando lo que legalmente se permite para los descuentos sobre el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente conforme al artículo 3, 4 y 5 del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Las sumas recaudadas serán puestas a disposición del despacho judicial o la autoridad competente que profirió el fallo o la medida conciliatoria, para consignarla a la cuenta de la persona que tenga la custodia o el cuidado de los sujetos a que se refiere el artículo 2 numeral 1 de la presente ley, hasta tanto se certifique que la deuda ha sido cancelada en su totalidad.

6. Los empleadores, las entidades contratantes o fondo de pensiones con que los deudores de cuotas se encuentren vinculados deberán expedir certificados sobre el estado de la cancelación de la deuda, según solicitud de las autoridades competentes o los ciudadanos a quienes se les debe alimentos por Ley.

PARÁGRAFO.- Los beneficiarios de una sentencia judicial o de un acta de conciliación emitidas por inasistencia alimentaria, podrán elevar solicitud al empleador, la entidad contratante o el fondo pensional sobre el estado de cumplimiento de la presente previsión. El empleador, la corporación o el contratante no podrán negarse al requerimiento.

ARTÍCULO 5º. Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por esta Ley originará las siguientes sanciones:

1. Para los deudores de alimentos que sean servidores públicos se constituirá en falta grave, cuando incumplan su obligación por primera vez. La reincidencia constituirá falta gravísima, sanciones que procederán de conformidad con la Ley 734 de 2002.

2. Para los empleados privados se les sancionará con multa entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), según lo decretado por el juez o autoridad competente que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

3. La reincidencia de los empleados privados acarreará una multa entre tres (3) y treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), según lo decretado por el juez o autoridad competente que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

4. Los empleadores, corporaciones, contratantes o fondo de pensiones que tengan vínculo con quienes se hayan sustraído de la obligación de dar alimentos según la presente Ley y se nieguen a ejecutar los descuentos de la nómina establecidos en la sentencia judicial o acta de conciliación suscrita ante autoridad competente, acarrearán multas desde catorce (14) hasta treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO 1. Para imponer y acatar la sanción se acatará el debido proceso según lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2. En el caso de los servidores públicos que declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos si prestan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones.

PARÁGRAFO 3º.- El monto de las multas será puesto a disposición del Consejo Superior de la Judicatura con destino a la financiación del funcionamiento administrativo y logístico del registro creado por la presente ley.

PARÁGRAFO 4. El Consejo Superior de la Judicatura podrá destinar hasta el 10% de las sumas recaudadas para campañas de divulgación y capacitación de la presente Ley dirigidas a los jueces, los fiscales locales, los conciliadores encargados de llevar los procesos de incumplimiento de obligación alimentaria para dar publicidad y conocimiento de la norma a los ciudadanos (as) interesadas.

ARTÍCULO 6º. Vigilancia y Control. Se creará un comité interinstitucional con la participación de la Procuraduría General de la Nación, la Personería, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Comisarías y Defensorías de Familia encargado de velar y vigilar la implementación y el funcionamiento del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y las demás disposiciones contenidas en la presente ley.

El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia, expedirá la reglamentación de la presente ley en un término no mayor a ocho meses a partir de la entrada en vigencia de la ley.

ARTICULO 7º. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2011

“Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias, y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTE

La iniciativa fue presentada ante el Senado de la República el 20 de julio de 2011 y la ponencia positiva fue radicada el 25 de mayo de 2012 por los Honorables Senadores Gilma Jiménez Gómez, Gloria Inés Ramírez, Claudia Jeanneth Wilches, Liliana M. Rendón, Teresita García Romero, Germán Carlosama y Edinson Delgado.

A pesar de haber sido radicada positivamente, ante la apremiante agenda de la Comisión Séptima Constitucional permanente, el proyecto de ley no pudo ser discutido ni votado y por lo tanto es archivado por falta de trámite.

Sin embargo se presenta nuevamente la iniciativa a consideración del Congreso de la República mediante el cual se incorporan completamente las propuestas realizadas por los Honorables Senadores ponentes nombrados con anterioridad y las consideraciones realizadas en la argumentación de dicha ponencia.

2. CONTEXTO

La problemática de la tasación de alimentos, en la modalidad de fijación, aumento, disminución y exoneración de cuota alimentaria (parte civil- familia) y la comisión de la conducta punible de Inasistencia Alimentaria, es de grandes proporciones en todo el territorio nacional e involucra a niños, niñas y adolescentes, a padres que no tienen medios para procurarse su subsistencia, a cónyuges o compañeros permanentes, y a hijos que, a pesar de llegar a la mayoría de edad, padecen incapacidad física o mental que les impide proveer ingresos para suplir sus más básicas y sentidas necesidades.

El Plan Decenal para la Infancia (2004-2014), elaborado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respecto del delito de inasistencia alimentaria, expuso lo siguiente:

Este delito además de venir en ascenso desde el año 2000, ha sido el segundo de mayor frecuencia, después del hurto calificado, entre los denunciados desde el año 2000 a septiembre de 2003. En el 2002 del total de 1'416.279 delitos denunciados ante la Fiscalía General de la Nación, 128.717 fueron por inasistencia alimentaria. Adicionalmente en el año 2002 se presentaron 120.245 demandas por alimentos ante los juzgados de familia, demandas que se resolvieron así: con sentencia 61.961, con conciliación y transacción 11.518 y 874, por desistimiento 2.645, por perención 7.149, retiro 12.934 y nulidad 32.127. Hay muchos padres que someten la subsistencia de niños y niñas a prolongados procesos judiciales, que además son dispendiosos, y que en algunos casos arrojan pírricos resultados en términos económicos de frente a las necesidades reales de niñas y niños e incluso a la presuntiva legal, (que es el equivalente al 50% del salario mínimo según el Código del Menor), particularmente en los casos de quienes son representados por defensores de familia. (Subraya fuera de texto).

Sobre la obligación de alimentos, la Honorable Corte Constitucional¹ ha afirmado:

“ El derecho de alimentos puede entenderse como el poder de voluntad de una persona (alimentario), otorgado por el ordenamiento jurídico positivo, de exigir a otra (alimentante) los medios para su subsistencia cuando carece de ellos. Su fuente es de ordinario directamente la Ley, pero pueden tener origen también en testamento o donación entre vivos (Art. 427 del Código Civil).

[...]

El fundamento constitucional del derecho de alimentos es el principio de solidaridad social (Arts. 1º y 95, Num. 2) en el interior de la familia, por ser ésta la institución básica de la sociedad (Art. 5º) o el núcleo fundamental de la misma (Art. 42), por lo cual, por regla general, una de sus condiciones es el parentesco de consanguinidad o civil entre alimentario y alimentante, en los grados señalados en la Ley, o la calidad de cónyuge o divorciado sin su culpa.

El derecho de alimentos puede entenderse como el poder de voluntad de una persona (alimentario), otorgado por el ordenamiento jurídico positivo, de exigir a otra (alimentante) los medios para su subsistencia cuando carece de ellos.

Su fuente es de ordinario directamente la Ley, pero pueden tener origen también en testamento o donación entre vivos”. (Art. 427 del Código Civil).

El presente proyecto persigue la implementación de un Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias, con el fin de agilizar y darle mayor eficacia a la

¹ www.constitucional.gov.co
Sentencia C – 994 de 2004, M.P. Dr Jaime Araújo Rentería.

labor del Estado, dirigida a garantizar primeramente la asistencia alimentaria a los niños, niñas y adolescentes de Colombia.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

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

“ARTÍCULO 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”.

Además del reconocimiento de la obligación alimentaria, la presente iniciativa persigue que la garantía de la Dignidad Humana de los alimentarios no sea conculcada, sino que cada día sea mayormente asegurada, porque innegablemente este principio y derecho fundamental también es vulnerado de forma simultánea cuando los alimentos no son concedidos.

Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario reciprocamente, atendiendo razones de equidad. Una de las obligaciones más importantes que se generan en el seno de una familia es la alimentaria, cuyo origen ha explicado la Corte en los siguientes términos:

"La sociedad colombiana, sitúa inicialmente en la familia las relaciones de solidaridad. Esta realidad sociológica, en cierto modo reflejada en la expresión popular "la solidaridad comienza por casa", tiene respaldo normativo en el valor dado a la familia como núcleo fundamental (CP. art. 42) e institución básica de la sociedad (CP. art. 5). En este orden de ideas, se

justifica exigir a la persona que acuda a sus familiares más cercanos en búsqueda de asistencia o protección antes de hacerlo ante el Estado, salvo que exista un derecho legalmente reconocido a la persona y a cargo de éste, o peligren otros derechos constitucionales fundamentales que ameriten una intervención inmediata de las autoridades (CP art. 13)”.

De igual manera, la Corte Constitucional² ha señalado 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 la necesidad concreta del alimentario.”
(Sentencia C- 875 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

“...la obligación alimentaria, no es solamente una prestación de carácter económico, sino, especialmente, una manifestación del deber constitucional de solidaridad³ 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 procrear⁴.” (Sentencia C-011 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis).

Este conjunto de razones lleva a convocar al Congreso de la República a asumir decisiones efectivas para que los niños, niñas y adolescentes Colombianos, y demás personas beneficiarias de la obligación alimentaria, puedan encontrar herramientas que les permitan acceder de manera eficaz a sus derechos fundamentales.

Dentro del marco legal, el Código Civil colombiano regla en el Capítulo de Personas, quienes son titulares del derecho de alimentos (Art. 411), cuáles son las reglas para la prestación de alimentos (art. 412), clases de alimentos (art. 413) entre otros temas relacionados con este asunto.

De otra parte, la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, en su art. 24, estableció el derecho a los alimentos encabeza de los menores de edad de la siguiente forma:

² www.constitucional.gov.co
[Sentencia C- 875 de 2003, M.P. Dr Marco Gerardo Monroy Cabra.](#)

³ “(..) No difiere de las demás obligaciones civiles, ella presupone la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada como supuesto capaz de generar consecuencias de derecho. Su especificidad radica en su fundamento y finalidad, pues dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad, que une a los miembros más cercanos de la familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios.” (...) En síntesis cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga, pues el deber de asistencia del Estado es subsidiario (...)”-sentencia C-1064 de 2000-, en igual sentido C-125 de 1996.

⁴ Sentencia C-1064 de 2000.

“Artículo 24. Derecho a los alimentos. 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”.

Recientemente, la Ley 1285 de 2009, que modificó el artículo 106 de la Ley 270 de 1996, estableció en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura la obligatoriedad de diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que incluyan, entre otros, los relativos a la información financiera, recursos humanos, costos, información presupuestaria, gestión judicial y acceso de los servidores de la Rama, en forma completa y oportuna, al conocimiento de las fuentes formales del derecho, tanto nacionales como internacionales.

Además, la Ley estableció que el Consejo Superior de la Judicatura tendrá a su cargo un Sistema de Información y Estadística que incluya la gestión de quienes hacen parte de la Rama Judicial o ejercen funciones *jurisdiccionales* y permita la *individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.*

Igualmente dispuso que todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

En el marco de la creación de éstos sistemas de información por parte del Consejo Superior de la Judicatura, por mandato de la Ley 1285 de 2009 y con el propósito de garantizar el cumplimiento del objeto de este proyecto de Ley, se propone que dentro del Sistema de Información y Estadística, de individualización de procesos, se habilite un Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota alimentaria al que sea reportado todo(a) ciudadano(a) que se encuentre en mora de cumplir con su obligación de prestar alimentos ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial, o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.

Aunado a lo anterior, se propone que el sistema asegure la disponibilidad electrónica de información sobre reportes al Registro Nacional de Deudores

Morosos de Cuota Alimentaria para ser consultado, pues con ello se garantizará de manera eficaz que se dé cumplimiento por parte de empleadores a lo establecido en el artículo 3° de la propuesta legislativa, esto es, que todo empleado que se encuentre reportado en el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias y labore en el sector público o privado, esté sujeto a que el empleador efectúe los descuentos mensuales de la nómina u honorarios, en un porcentaje que podrá ser hasta del cincuenta por ciento (50%) del monto mensual de éstos y los ponga a disposición del despacho judicial o la autoridad que hizo el reporte, hasta tanto se acredite por parte de éstas que la deuda ha sido cancelada.

Como se puede advertir, esta iniciativa no genera impacto fiscal, por cuanto su implementación se enmarca dentro de los sistemas de información que están o en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura por la Ley 1285 de 2009.

Habilitar la implementación del Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria, le permitirá a nuestro Estado Social de Derecho asegurar de manera eficaz para los niños, niñas y adolescentes y demás personas beneficiarias de la obligación alimentaria, un desarrollo armónico e integral en aspectos tales como el biológico, físico, químico, intelectual, familiar y social.

El Estado está en la obligación de adoptar todas las medidas que considere necesarias para lograr asegurar, como se ha advertido, entre otros actores, el derecho fundamental a que sean alimentados los niños, niñas y adolescentes de Colombia, derecho que viene siendo sistemáticamente vulnerado, pese al establecimiento de medidas de orden penal. Consideramos que la operación de este registro bajo los lineamientos que establece el proyecto de Ley, se constituirá en una herramienta efectiva que contribuirá a mejorar las condiciones de pobreza y hambre que padecen cientos de colombianos, quienes además de no tener medios para procurarse su subsistencia, ven como los obligados a sustentarles sus alimentos no les cumplen.

Por su parte, el Código Penal establece el Capítulo IV los delitos contra la inasistencia alimentaria, en su artículo 233 establece:

“ARTICULO 233. INASISTENCIA ALIMENTARIA. *Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1181 de 2007: 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.*

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.

PARÁGRAFO 1o Para efectos del presente artículo, se tendrá por compañero y compañera permanente únicamente al hombre y la mujer que forman parte de la Unión Marital de Hecho durante un lapso no inferior a dos años en los términos de la Ley 54 de 1990.

PARÁGRAFO 2o. En los eventos tipificados en la presente ley se podrá aplicar el principio de oportunidad.”

Por otra parte, el Proyecto de Acto Legislativo No. 02 de 2011 –Senado- acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 10 de 2011 –Senado- “Por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación de la población de la población en situación de pobreza extrema” de iniciativa del Polo Democrático Alternativo en cabeza de la Representante Alba Luz Pinilla propone reformar el artículo 65 Constitucional para adicionarlo con un inciso, que sería el primero, con el siguiente tenor: **“Todas las personas tienen el derecho fundamental a no padecer hambre. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida”**.

Este Proyecto de Acto legislativo aprobado en la Comisión Primera de Cámara es una base fundamental del presente proyecto de Ley porque identifica la necesidad de reconocer el problema alimentario como una necesidad para:

- a) Reconocer como fundamental para todos los habitantes del territorio nacional, el Derecho a No Padecer Hambre (Artículo 65);
- b) Reconocer como sujetos titulares **especiales** de este derecho, en forma cualificada, a los adolescentes (Artículo 45), pues la protección para otras personas vulnerables (niños, ancianos, mujeres embarazadas), está constitucionalizada. Las razones son las siguientes:
 - ✓ En Colombia para 2009, de acuerdo con la UNICEF 5 mil niños mueren cada año por causas relacionadas con desnutrición.
 - ✓ Cuatro de cada diez colombianos sufrían en el 2005 de inseguridad alimentaria, es decir, que no tenían alimentos suficientes de manera permanente, según lo reveló la Encuesta Nacional de Situación Nutricional del ICBF.
 - ✓ De acuerdo con los datos oficiales de la FAO, el hambre en Colombia muestra un claro comportamiento ascendente, con un ritmo de crecimiento que ya supera la velocidad con que se incrementa esta

-
- ✓ calamidad en el promedio del mundo en desarrollo
 - ✓ Según las cifras de varias organizaciones de derechos humanos, el impacto de la severa situación nutricional de los desplazados y desplazadas puede ejemplificarse con unas cifras adicionales:
 - ✓ La desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años pertenecientes a esta población es de un 22.6 %; es decir, 10 puntos porcentuales por encima de la media nacional y según datos de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia-2005.
 - ✓ Apenas un 18 % de niños y niñas de la población desplazada reciben lactancia exclusiva y con una duración promedio de tan sólo 1.5 meses, siendo que las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud hablan de seis meses como mínimo. Esto, obviamente, representa una seria amenaza para la vida e integridad física y mental de esos niños y niñas.
 - ✓ El 59.7 % de las mujeres desplazadas gestantes sufren de anemia y en una cifra que supera en 15 puntos porcentuales el promedio nacional.
 - ✓ Algunas investigaciones demuestran que entre 1998 a 2002 más de 39 mil colombianas y colombianos fallecieron por causa directa o indirecta del hambre, mientras en 2003, fueron registrados al menos 2092 casos en los que la muerte fue causada directamente por deficiencias y anemias nutricionales (9855 decesos para el lapso 2000-2004).
 - ✓ El 36 % de la población tiene una deficiente ingesta de proteínas.
 - ✓ El 41 % del total de hogares colombianos manifiesta algún grado de inseguridad alimentaria.

4. ANTECEDENTES EN MATERIA DE IMPLEMENTACIÓN DE REGISTROS DEUDORES DE CUOTAS ALIMENTARIAS.

En 1996 a través de la ley 311 el congreso de la República, creó el Registro Nacional de Protección Familiar, que debía ser implementado y mantenerse actualizado por El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

La ley estableció:

- ✓ Que los jueces de la República de todo el territorio Nacional, informaran al DAS, la identidad de quienes siendo demandados, se hayan sustraído sin justa causa al cumplimiento de la obligación alimentaria decretada mediante auto que ordene alimentos provisionales o como ejecutado cuando se libre mandamiento de pago en dichos procesos.
- ✓ Que los fiscales locales que conocieran de procesos en curso, por el presunto delito de inasistencia alimentaria, remitieran al DAS los

-
- nombres con su respectiva identificación de aquellas personas contra quienes existiera medida de aseguramiento o resolución acusatoria.
- ✓ Que de igual manera notificarían de oficio al DAS, dentro de los cinco (5) días siguientes la cancelación, revocatoria o levantamiento de la medida.
 - ✓ Que los oficios provenientes de los despachos judiciales, serían radicados en forma cronológica según fecha de recibo en la oficina correspondiente del DAS. Los datos allí transcritos, serán incluidos en el Registro en forma inmediata.
 - ✓ Que El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, disponía de un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la Ley, para poner en funcionamiento el Registro Nacional de Protección Familiar.
 - ✓ Que al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del Estado o para laborar al servicio de cualquier persona o entidad de carácter privado será indispensable declarar bajo la gravedad del juramento, no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirán con sus obligaciones de familia.
 - ✓ Que el nominador en el caso de los servidores públicos, o el empleador en el caso de los trabajadores particulares, remitirán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al DAS, los datos de los posesionados o vinculados para que les sea remitida la correspondiente constancia.
 - ✓ Que a quienes declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos si presentan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones. La declaración de que trata éste artículo se hará ante Notario o autoridad competente.

La ley así mismo estableció las siguientes SANCIONES:

- ✓ Para los servidores públicos se constituirá en falta grave, cuando incumpla su obligación por primera vez. La reincidencia constituirá falta gravísima, sanciones que procederán de conformidad con la Ley 200.
- ✓ Para los empleadores privados se les sancionará con multa entre 2 a 20 salarios mínimos mensuales, impuesta por el funcionario señalado por el DAS, de acuerdo con el artículo 9o. de esta Ley, mediante resolución motivada. La reincidencia acarreará una multa entre 20 y 40 salarios mínimos mensuales.
- ✓ Las multas de que trata este artículo se destinarán al fomento y desarrollo de los programas a cargo del ICBF.
- ✓ En el evento de que el DAS certifique que la persona tiene obligaciones alimentarias pendientes, el nominador o el empleador, en su caso procederá a desvincular del empleo o cargo al funcionario o empleado según el caso en el término de diez (10) días. Si así no lo hiciere, se

hará acreedor a las sanciones contenidas en el artículo 7o. de esta Ley.

Aplicabilidad de la Ley 311 de 1996

En nuestro país se presentan gran cantidad de denuncias por el incumplimiento de cuotas alimentarias y por el delito de inasistencia alimentaria ante las diferentes comisarías de familia y fiscalías.

Pese a esta realidad, no existen mecanismos, que logren reducir este incumplimiento, ni promover la paternidad responsable, ni revisar la efectividad de los mecanismos establecidos, para la reclamación de este tipo de derechos. Si bien es cierto, la ley 311 de 1996, regula un aspecto importante en lo referente al Registro Nacional de Protección Familiar, menos cierto resulta que la misma no está siendo aplicada a cabalidad, lo que ha impedido en buena medida, que a través de este mecanismo se haya obtenido un eficaz reconocimiento de derechos y protección a las familias.

Las limitaciones de este instrumento legal obedecen a que las empresas no están dando aplicación a las obligaciones que la misma les imponía, porque con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, la ley 311 de 1996, dejó de ser coercitiva, ya que en la mayoría de los casos la responsabilidad del empleador está condicionada, pues si quisieran cumplir con la ley, se encuentran con la negativa del DAS, órgano que era encargado de expedir la certificación de las personas que están incurriendo en el delito de inasistencia alimentaria, que ante la solicitud del empleador de la certificación del reporte de un empleado, el DAS dice no ser el responsable.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Todas las anteriores consideraciones, ponen en evidencia la necesidad de replantear el mecanismo que de Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas alimentarias que dejó de ser eficaz y eficiente para hacer seguimiento al problema de inasistencia alimentaria.

De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura se han tramitado en el curso de los últimos cinco años 212.881 procesos por inasistencia alimentaria en los despachos judiciales y 240.520 se han atendido. El 43% corresponden al área penal y el 57% al área de familia.⁵ Esto revela la magnitud del problema a nivel social que recae fundamentalmente sobre los menores de edad y/u otros seres

⁵ Respuesta Solicitud de Información de Procesos de Alimentos PSA12 -1562. Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. Mayo 3 de 2012.

vulnerables y dependientes al interior del hogar quienes deben esperar largos procesos judiciales para que su situación sea resuelta.

AÑO	AREA PENAL		AREA DE FAMILIA		TOTAL	
	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS
	Contra la familia - Inasistencia alimentaria		Procesos declarativos - Alimentos		PROCESOS	
2007	24,649	25,263	25,795	25,094	50,444	50,357
2008	18,424	20,825	22,222	22,919	40,646	43,744
2009	15,320	19,950	25,287	30,540	40,607	50,490
2010	12,326	14,776	24,063	32,479	36,389	47,255
2011	20449	21867	24346	26807	44,795	48,674
TOTAL	91,168	102,681	121,713	137,839	212,881	240,520
	43%	43%	57%	57%		

De otra parte, la Fiscalía General de la Nación afirma que entre enero de 2005 y abril 22 de 2012 a nivel nacional han existido 509.230 indiciados por el delito de inasistencia alimentaria. En cuanto el estado de los procesos se establece que sólo 4403 han terminado en ejecución de penas; 486.717 indagaciones, 4458 investigaciones y 13.652 están en juicio. Según esta misma entidad, existe un claro sesgo de género entre los denunciados, puesto que existe una mayor cifra de hombres sindicados por esta conducta que mujeres, a modo de ejemplo, a 3471 hombres se les han imputado penas frente a 91 mujeres.

Por lo anterior, basada en el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008 la Fiscalía asegura que la inasistencia alimentaria es una forma de violencia contra la mujer:

“(…) la inasistencia alimentaria es una de las formas de violencia patrimonial de ocurrencia más frecuente en nuestro país, toda vez que es una conducta que entienda una desatención de una obligación alimentaria (que debe entenderse no sólo por el concepto de provisión de alimentos sino de la provisión de todas las necesidades que tiene un sujeto para su existencia digna) por parte de quien está obligado a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia, obligando a las mujeres – en la mayoría de casos y sin desconocer que esta conducta también es cometida por mujeres aunque en una proporción menor- a limitar la disposición de su patrimonio para poder garantizar una digna subsistencia a hijos e hijas.”⁶

⁶ Respuesta Solicitud de Información Fiscalía General de la Nación Radicado No. 20125000094441. Abril 23 de 2012.

Por lo tanto, el delito de inasistencia alimentaria es una forma de violencia de género en la medida en que en la mayoría de casos afecta principalmente el ingreso de las mujeres cuando se convierten en jefas de hogar ante la ausencia o insuficiencia del hombre, padre y/o pareja en su función como proveedor.

Según la investigación adelantada por Libardo Sarmiento de la Agencia de Cooperación Holandesa en Colombia “ (...)cuando existen hijos menores de 12 años y en ausencia de otros miembros que aporten ingresos al hogar, la mujer se ve obligada a entrar o permanecer en el mercado de trabajo (...) La evidencia muestra que en hogares jóvenes, pobres o incompletos la mujer debe cumplir con la función de generación de ingresos, además de las de cuidado y reproducción de la fuerza de trabajo” (Sarmiento, 2005: 17) Esto hace que particularmente las mujeres de los sectores más vulnerables terminen asumiendo la carga total y el costo del cuidado de niños pequeños y otros seres dependientes al interior del hogar a falta de servicios sociales de apoyo.

Esta situación provoca que en la mayoría de los casos las mujeres jefas de hogar se sientan abrumadas por el exceso de responsabilidades económicas y emocionales, pues *“Sin el apoyo económico del padre de sus hijos/as los recursos siempre son insuficientes, aún para las mujeres de los sectores medios. Las que trabajan y tienen hijos pequeños tienen jornadas extenuantes y el tiempo les resulta insuficiente (...)”*(Fuentes, 2002: 108-109).

Es preciso recordar que esta situación refuerza el rol de la mujer como la única responsable del hogar, además, es una idea que refuerza los prejuicios patriarcales que asignan a las mujeres funciones pretendidamente “naturales” vinculándolas sin cuestionamiento a las actividades asociadas al cuidado y la reproducción; además de ubicarlas como “un ser para otros”. Es por ello que la inasistencia alimentaria también se constituye en un problema de género que afecta de manera negativa directa o indirectamente a las mujeres

Ahora bien, El Plan Decenal para la Infancia (2004-2014), elaborado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respecto del delito de inasistencia alimentaria, expuso lo siguiente:

Este delito, además de venir en ascenso desde el año 2000, ha sido el segundo de mayor frecuencia, después del hurto calificado, entre los denunciados desde el año 2000 a septiembre de 2003. En el 2002 del total de 1. 416.279 delitos denunciados ante la Fiscalía General de la Nación, 128.717 fueron por inasistencia alimentaria. Adicionalmente en el año 2002 se presentaron 120.245 demandas por alimentos ante los juzgados de familia, demandas que se resolvieron así: con sentencia 61.961, con conciliación y transacción 11.518 y 874, por desistimiento 2.645, por perención 7.149, retiro 12.934 y nulidad 32.127. Hay muchos padres que someten la subsistencia de niños y niñas a prolongados

procesos judiciales, que además son dispendiosos, y que en algunos casos arrojan pírricos resultados en términos económicos de frente a las necesidades reales de niñas y niños e incluso a la presuntiva legal (que es el equivalente al 50% del salario mínimo según el Código del Menor), particularmente en los casos de quienes son representados por defensores de familia. (Subraya fuera de texto).

Todas estas consideraciones y dificultades que se presentaron para la aplicación de la ley 311 de 1996 son resueltas por este proyecto de ley de la siguiente manera:

6. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO

El proyecto establece:

- Que El Consejo Superior de la Judicatura dentro de sus Sistemas de Información y Estadística, de individualización de procesos, habilitará el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria, al que será reportado todo ciudadano(a) que se encuentre en mora de cumplir con su obligación de prestar alimentos ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial, o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.
- El sistema asegurará la disponibilidad electrónica de información sobre reportes al Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria para ser consultado.

Esta propuesta supera el impedimento generado por la supresión del DAS y el impacto fiscal que genera, la implementación del registro pues demanda:

1. Desarrollo de procesos de ingeniería de software;
2. Implementación de un módulo de registro y control de cuotas alimentarias y de la cartera subsecuente;
3. Adecuación y ampliación de infraestructura;
4. Aumento de recurso humano destinado a operar el sistema y certificar el registro a nivel nacional;
5. Cuantificación de los materiales, suministros y demás insumos tecnológicos, montaje, administración, capacitación, mantenimiento y;
6. Contratación de prestación de servicios para los procedimientos que deba contratarse con terceros.

El impacto fiscal que demanda la implementación de este registro se supera con la propuesta contenida en el proyecto de ley, ya que la Ley 1285 de 2009, que modificó el artículo 106 de la Ley 270 de 1996, estableció en cabeza del Consejo

Superior de la Judicatura la obligatoriedad de diseñar, desarrollar, poner y mantener en funcionamiento unos adecuados sistemas de información que incluyan, entre otros, la gestión de quienes hacen parte de la Rama Judicial o ejercen funciones *jurisdiccionales y permita la individualización de los procesos desde su iniciación hasta su terminación, incluyendo la verificación de los términos procesales y la efectiva solución, de tal forma que permita realizar un adecuado diagnóstico de la prestación de justicia.*

Igualmente dispuso que todos los organismos que hacen parte de la Rama Judicial y aquellos que funcionalmente administran justicia en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política, tienen el deber de suministrar la información necesaria para mantener actualizados los datos incorporados al sistema, de acuerdo con los formatos que para el efecto establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

En el marco de la creación de estos sistemas de información por parte del Consejo Superior de la Judicatura, por mandato de la Ley 1285 de 2009 y con el propósito de garantizar el cumplimiento del objeto de este proyecto de ley, se propone que dentro del Sistema de Información y Estadística, de individualización de procesos, se habilite un Registro Nacional de Deudores de Cuotas alimentarias al que sea reportado todo(a) ciudadano(a) que se encuentre en mora de cumplir con su obligación de prestar alimentos ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial, o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.

Aunado a lo anterior, se propone que el sistema asegure la disponibilidad electrónica de información sobre reportes al Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuota Alimentaria para ser consultado, pues con ello se garantizará de manera eficaz que se dé cumplimiento por parte de empleadores a lo establecido en el artículo 3° de la propuesta legislativa, esto es, que todo empleado que se encuentre reportado en el Registro Nacional de Deudores Morosos de Cuotas Alimentarias y labore en el sector público o privado, esté sujeto a que el empleador efectúe los descuentos mensuales de la nómina u honorarios, en un porcentaje que podrá ser hasta del cincuenta por ciento (50%) del monto mensual de estos y los ponga a disposición del despacho judicial o la autoridad que hizo el reporte, hasta tanto se acredite por parte de estas que la deuda ha sido cancelada.

Frente a las Personas Sujetos al Reporte en el Registro

El proyecto establece que serán reportados todos los ciudadanos que estén en mora con las obligaciones de dar y otorgar alimentos, de conformidad ya sea de manera provisional o definitiva, fijados por sentencia judicial o conciliación ante autoridad competente que conste en acta que preste mérito ejecutivo.

Cuando el ciudadano que se encuentre reportado en el Registro **labore en el sector público o privado**, o sea pensionado, estará sujeto a que el empleador del sector privado, o la entidad o corporación contratante o Fondo de Pensiones a la que se encuentre vinculado, efectúe los descuentos mensuales de la nómina u honorarios, **en un porcentaje que podrá ser hasta del cincuenta por ciento (50%) del monto mensual de estos.** En el mismo periodo de pagos, esta suma será puesta a disposición del despacho judicial o autoridad competente que hizo el reporte al registro, hasta tanto se acredite por parte de estas que la deuda ha sido cancelada.

La orientación al uso del registro que plantea el proyecto de ley, va en caminado a hacer de este un mecanismo que sin violentar el derecho al trabajo de los deudores de cuotas alimentarias, le imponga al empleador no el deber de desvincular al empleado reportado, como lo establecía el artículo 8° de la ley 311 de 1996, (norma declarada inexecutable por la Corte), sino que el empleador de manera directa proceda a efectuar los descuentos y ponerlos a disposición del juzgado o autoridad competente, sin que para hacerlo tenga que esperar a que al empleado a vincular le autorice tal y como si lo establece la ley 311 así en el párrafo 2 y 3 del artículo 6:

PARÁGRAFO 2o. A quienes declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos **si presentan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones.**

PARÁGRAFO 3o. La declaración de que trata éste artículo se hará ante Notario o autoridad competente.

Autorización a beneficiarios de fallos judiciales

Aunado a los anteriores mecanismos, el Proyecto de Ley establece que los beneficiados con la sentencia judicial emitida en contra del deudor, podrán elevar solicitud al empleador de consultar el registro para que evidencien el reporte. El empleador, la corporación o el contratante no podrán negarse al requerimiento, porque de hacerlo dará lugar a la imposición de multas en su contra, que irán desde quince (15) hasta treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que serán decretadas por el Juez o autoridad que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias. El monto de la multa será puesto a disposición del Consejo Superior de la Judicatura para ser destinados al funcionamiento del registro. Sin duda que este mecanismo le imprimirá efectividad al registro pues muchas madres de niños, niñas y adolescentes que no reciben la cuota alimentaria señalada ante el incumplimiento de una sentencia judicial o acta de conciliación deben presentar una nueva demanda en un proceso ejecutivo por alimentos lo que retarda la obtención de la manutención.

Otro mecanismo adicional que contempla la implementación del registro es que no solo serán reportados al mismo los que hayan sido condenados mediante sentencia debidamente ejecutoriada por su incumplimiento, sino los que hayan asumido dichas obligaciones mediante diligencia de conciliación judicial o extrajudicial adelantada ante autoridad competente, lo que sin duda permitirá superar el incumplimiento sobre un acuerdo conciliatorio que fija la cuota alimentaria, de manera más directa sin que tener la parte afectada que iniciar un proceso ejecutivo por alimentos ante juez de familia, debido a nuestro sistema de justicia rogada, en el sentido en que el control sobre el cumplimiento o no de la obligación alimentaria señalada, sólo se puede conocer a solicitud de la persona interesada, cuando ocurra el evento de incumplimiento y se acuda al juez, que una vez tenga conocimiento del hecho, lo reportará a la entidad designada de llevar el Registro.

Sin duda esta medida permitirá que muchos de los comisarios y comisarias de familia que consideran que la ley 311 de 1996 no los obliga, con esta disposición y por cuenta de las conciliaciones que conozcan se sientan obligados a dar cumplimiento con el reporte al registro.

Es claro que en Colombia, las denuncias por Inasistencia Alimentaria, y los procesos tramitados, hacen tránsito a cosa juzgada formal, situación en derecho, que le permite al denunciante volver a incoar la acción, siempre y cuando el obligado(a) no cumpla con los deberes. Por esto, el proyecto quiere en aras de garantizar el goce de los derechos de alimentos, que de una vez por todas y mediante el trámite señalado en la presente iniciativa, se pueda garantizar el derecho alimentario a los afectados con el incumplimiento de sus alimentantes.

Como vemos el proyecto de ley no aborda el incumplimiento alimentario simplemente como una conducta sancionable, tal como sucede actualmente en la legislación, sino, como un diseño reglamentario, que procura efectivamente que los derechos de alimentos, no sean violados por los obligados. Los efectos de una sanción por el incumplimiento de los alimentos debidos, no se traducen actualmente, en el diseño de regulaciones que procuren necesariamente su eficaz cumplimiento y ese es el caso de la ley 311 de 1997, como si lo constituye la propuesta contenida en esta propuesta legislativa.

7. IMPACTO FISCAL

Con relación al estudio de impacto fiscal que ordena la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en sentencias como las: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de

2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C- 290 de 2009; en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Así mismo, mediante Sentencia C-985 de 2006, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre la iniciativa que tienen los congresistas en materia de gasto, así: *“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas...”*.

Además, la misma Corporación, en Sentencia C- 290 de 2009, al respecto dijo: *“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”*.

De conformidad con los argumentos jurídicos señalados anteriormente, es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el art. 7º de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

De los Honorables Congresistas,

