

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal a Proyecto de Ley Estatutaria No. 91 de 2018 - Cámara "Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones".

Proyecto de Ley Estatutaria No. 91 DE 2018 – Cámara "Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones".	
Autores	H.S. Maritza Martínez Aristizábal H.R. David Ernesto Pulido Novoa
Fecha de Presentación	Agosto 15 de 2018
Estado	Trámite en Plenaria
Referencia	Concepto 39.2018

En ejercicio de sus funciones, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, adelantó el día 6 de noviembre de 2018 el estudio del Proyecto de Ley Estatutaria No. 91 de 2018 - Cámara "Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones"

1. Contenido y objeto del proyecto de ley.

El Proyecto de Ley Estatutaria tiene por objeto, conforme al artículo primero, "establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crear el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias".

La iniciativa consta de 11 artículos incluido el de su vigencia, entre ellos, está el ámbito de aplicación (Art. 2) el cual se dispone para todas las personas que se encuentren en mora de 3 o más cuotas alimentarias, continuas o no soportadas en un título ejecutivo; Se establece el procedimiento de registro de deudores morosos (Art. 3), el que se solicitará ante el juez que conoció o conoce del proceso ejecutivo de alimentos, y correrá traslado al deudor por tres días para que ejerza su derecho de defensa y es susceptible de interposición del recurso de reposición; El artículo 4 de la iniciativa, establece las Funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos, como son: i) Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos; ii) Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas; Por su parte, los artículos 5 y 6 de la iniciativa establecen el Contenido del Registro y las consecuencias de la inscripción a los deudores morosos, respectivamente; asimismo, comprende una disposición que le da facultades al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho para que implemente, administre y mantenga actualizado el REDAM (art 7); por su parte el artículo 8º hace una remisión general a los principios y reglas previstas en la ley 1266 de 2008 o a las normas que la reemplacen o la modifiquen, las cuales se aplicarán a la información y datos incluidos en el REDAM; Los artículos 9 y 10 de la iniciativa fijan las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones alimentarias, así como el término para exigir alimentos; por último, el artículo 11 de la iniciativa erige el término de vigencia.

2. Observaciones Político criminales.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

En primer lugar, todas las medidas encaminadas a la protección reforzada de los niños, niñas y adolescentes, así como de aquellas personas que merecen mayor protección estatal, como son, entre otros, los adultos mayores y las mujeres en estado de gestación, son de buen recibo por parte del Consejo Superior de Política Criminal más si se tratan, como en el presente asunto, de medidas que no necesariamente tienen que enmarcarse dentro del ámbito penal, sino que, como en el proyecto de ley que acá se estudia, a través de medidas menos restrictivas. No obstante lo anterior, lo mismo no ocurre en relación con el articulado de la propuesta como se pasa a exponer.

2.1. Observación frente al ámbito de aplicación.

Se describe en el artículo segundo de la propuesta bajo estudio el ámbito de aplicación que podría, eventualmente convertirse en ley, que ésta operará para todas las penas que se encuentren en mora de tres (3) cuotas alimentarias, sucesivas o no, establecidas en sentencias ejecutoriadas, acuerdo de conciliación, o cualquier título ejecutivo que contenga obligaciones de carácter alimentario.

En este orden, si lo que se busca es garantizar el cumplimiento de las cuotas alimentarias que estén contenidas en algunos de los documentos señalados, no es lógico, ni está fundamentado en la exposición de motivos, por qué se fijó una morosidad de tres (3) cuotas alimentarias, más aún, si éstas ni siquiera han de ser continuas.

Es decir que, en procura de que todas las propuestas legislativas estén debidamente fundamentadas y se especifique el impacto que la misma podría tener, es que el Consejo Superior de Política Criminal llama la atención para que, si se estima conveniente por el legislador, se complemente y precise cuál sería ese posible impacto que tendría la medida, sobre cuantas personas podría recaer y desde luego, se argumente debidamente el por qué se establece una morosidad en los términos contenidos en la propuesta.

2.2. Observación frente al procedimiento en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (art 3).

El Consejo Superior de Política Criminal considera que la redacción de parágrafo quinto del artículo tercero de la iniciativa no brinda claridad sobre las facultades que se le otorgan a la Comisaría de Familia, frente a la función que debería desplegar, ya sea que por sí misma lleve a cabo el trámite de orden de registro o que debe remitir la actuación al juez de familia o promiscuo para que por su intermedio se ordene el registro.

Adicionalmente, debe precisarse en el artículo en cita, la posibilidad de recurrir la decisión que se adopte por parte de la Comisaría de Familia para garantizar su derecho al debido proceso, más aún cuando éste debe operar, como lo establece nuestra Constitución Política, tanto en las actuaciones administrativas como judiciales, y es que si se impide la posibilidad de recurrir las decisiones que adopte la comisaría de familia ciertamente se vulneraría a la persona su derecho de defensa y al debido proceso.

Finalmente se alienta para que durante el debate legislativo se precise, en este mismo parágrafo, que no será el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quién quede obligado a dar inicio al trámite contemplado en el artículo 3º de la propuesta, sino que esta obligación corresponde es al defensor de familia.

2.3. Observación a las Funciones del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. Art 4º.

El artículo cuarto de la iniciativa fija las funciones del Registro de deudores, entre las que se tienen i) Llevar un registro de los deudores alimentarios morosos; ii) Expedir gratuitamente los certificados que soliciten las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

En este orden, considera el Consejo Superior de Política Criminal que debería fijarse o establecerse unos requisitos para que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas puedan solicitar y acceder al certificado, ya que dejarlo abierto sin limitación alguna, podría poner en riesgo los derechos a la intimidad de las personas que se encuentren inscritos en el respectivo registro y por tanto vulnerarse derechos de índole Constitucional.

2.4. Observaciones a las consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios (art 6º).

Sobre el particular, el Consejo Superior de Política Criminal considera pertinente pronunciarse sobre las consecuencias plasmadas en los numerales 2º, 3º y 7º, en los siguientes términos.

- **Pronunciamiento frente a la causal segunda a través de la cual se establece que la persona inscrita en el registro de deudores morosos “no se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.**

Frente al particular, concretamente el Consejo Superior de Política Criminal considera que la medida acá propuesta resulta razonable frente a los intereses que busca la iniciativa, sin embargo, hace un llamado en que esta consecuencia resulta, en los términos en que está descrita, insuficiente, en tanto si bien comporta la imposibilidad de nombramiento en cargo público o de elección popular, omite pronunciarse o precaver consecuencia alguna para quienes ya se encuentran posesionados.

Razón por la cual, se alienta para que, en caso de considerarse conveniente por parte del legislativo, se establezca una consecuencia frente a las personas que se encuentren actualmente posesionados en alguno de los cargos señalados.

- **Pronunciamiento frente a la causal tercera, a través de la cual se establece que “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”.**

El Consejo Superior de Política Criminal al realizar el análisis de esta consecuencia de inscripción en el REDAM, consideró que la medida en los términos en que está descrita podría complementarse y, en vez de impedirse el perfeccionamiento del contrato, debería, en su lugar, permitirse el negocio

y destinarse con los respectivos rubros, el pago de la obligación alimentaria, para que, de esta forma, se pueda cumplir tanto con lo convenido en el respectivo contrato así como con la obligación alimentaria, resultando incluso benéfico para las partes toda vez que no hay que esperar hasta que se regularice la situación alimentaria, sino que es a través del mismo negocio como se podría solventar la respectiva deuda.

- **Pronunciamiento frente a la causal séptima, a través de la cual se establece el “Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces” a quien se encuentre inscrito en el respectivo registro.**

Sobre el particular, el Consejo Superior de Política Criminal recuerda que, respecto a los menores, esta medida ya existe y se encuentra descrita en el artículo 129 de la ley 1098 de 2006, razón por la cual, la misma, frente a ellos, resultaría redundante e injustificada, por lo que sería, de así establecerlo el Congreso, conveniente aclararla y disponerla exclusivamente respecto a los demás sujetos.

2.5. Observaciones frente a la operación del registro de deudores alimentarios morosos (art. 7º).

La iniciativa, en primer lugar, establece que le corresponderá al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, implementar, administrar y mantener actualizado el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Sobre el particular, se alienta al Congreso y desde luego al ponente del proyecto para que se evalúe la inconveniencia de que sea el Ministerio de Justicia y del Derecho el órgano que esté, en últimas, a cargo del REDAM, en tanto, ninguna función de ejecución y control sobre bases o registros cumple ese Ministerio, más aún, cuando, confrontado sus funciones según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 1427 de 2017 se puede establecer una facultad de implementación, administración y manutención de algún registro.

Por otro lado, el Consejo Superior de Política Criminal hace un llamado a que este tipo de iniciativas, si bien y como se indicó al principio, tienen objetivos loables, no menos cierto es que estos proyectos, para que alcancen una debida fundamentación y cumpla con parámetros mínimos de construcción de una Política Criminal acorde a un Estado Social de Derecho, que sea coherente y fundamentada en evidencia empírica, también debe, cuando así se requiera, contener una fundamentación sobre las incidencias fiscales que la medida podría acarrear a las arcas estatales.

Y es que lo anterior tiene razón a fin de que las iniciativas puedan ciertamente materializarse y cumplir con los propósitos encomendados, ya que una medida puede ser altamente conveniente, pero si esta requiere para su adecuada implementación de recursos con los que el Estado no cuenta o que no se tiene certeza de la destinación de los mismos, no tendría razón de ser el surgimiento de una ley sin que esta pueda ejecutarse apropiadamente.

Lo anterior por cuanto ni del articulado ni de la exposición de motivos, se precisa el impacto fiscal de esta medida, la cual, ciertamente requiere de inversión presupuestal para lograr poner en marcha el REDAM.

3. Cuestión final.

En esta oportunidad aprovecha el Consejo Superior de Política Criminal para recordar que en la construcción del proyecto de ley 014 de 2017 Senado "*Por medio del cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones*", se establecieron medidas también para combatir el flagelo que ha originado la morosidad de las obligaciones alimentarias, las cuales, a continuación, se proceden de manera sucinta a mencionar:

En efecto, lo primero que se debe señalar es que la iniciativa en mención busca la descriminalización de ciertas conductas, entre ellas la inasistencia alimentaria, en tanto que, si bien esta conducta registra un número importante de entradas en el sistema penal, no debe pasarse por alto que al mismo se acude en algunas veces como instrumento de presión y el que incluso, paradójicamente, termina profundizando la violación de los derechos de las personas que con el delito se pretende proteger, toda vez que la privación de la libertad de quién sea hallado responsable penalmente genera, ahí sí, una justa causa que impide el cumplimiento de la obligación alimentaria.

Aunado a lo anterior, se debe resaltar que el delito de inasistencia alimentaria es de aquellos mediante los cuales se desconoce el principio de subsidiariedad, consistente en que "se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal".

No obstante lo anterior, la descriminalización no significa que se deje sin protección los derechos de las personas que por ley sean beneficiarios de recibir alimentos, en tanto, la misma iniciativa estableció medidas de salvaguarda de sus derechos.

Así, por ejemplo, los artículos 118, 119 y 120 de la iniciativa legislativa, por medio del cual se adicionan los artículos 135-A, 135-B, y 135-C, a la ley 1098 de 2006, respectivamente, indican:

ARTÍCULO 118. ADICIÓNASE un nuevo artículo 135-A a la Ley 1098 de 2006, del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 135-A. PAGO DE CUOTAS ALIMENTARIAS. *El representante legal de quien deba recibir alimentos, en caso de que el obligado se sustraiga a esta obligación sin justa causa, podrá acudir por sí mismo o a través de abogado ante el Defensor de Familia o el Comisario de Familia, para que éste, de conformidad con lo previsto en esta Ley, fije la cuota alimentaria correspondiente.*

Fijada la cuota alimentaria, el acta o el informe se remitirán al empleador del obligado, para que éste realice inmediata y periódicamente el descuento de la cuota fijada, sin necesidad de trámite adicional alguno. Las sumas descontadas las pondrá el empleador a disposición del Defensor de Familia o del Comisario de Familia que fijó la cuota alimentaria, para que éste las entregue al representante legal que solicitó la medida."

ARTÍCULO 119. ADICIÓNASE un nuevo artículo 135-B a la Ley 1098 de 2006, del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 135-B. CONSECUENCIAS ESPECIALES DE LA SUSTRACCIÓN INJUSTIFICADA DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS. *La sustracción sin justa causa al cumplimiento de una obligación legal de suministrar alimentos a otra persona acarrea las siguientes consecuencias:*

1. *Quien, sin justa causa, se sustraiga a su obligación legal de suministrar alimentos a otra persona, no podrá participar en concursos para la provisión de empleos o para el ascenso en las carreras de las distintas entidades del Estado.*

Para estos efectos, copia de los informes, las actas de conciliación y de las sentencias proferidas por los Defensores de Familia, Comisarios de Familia y Jueces de Familia en los que se fijen cuotas alimentarias provisional o definitivamente, serán remitidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Consejo Superior de la Judicatura y demás autoridades rectoras de carreras dentro de los empleos públicos, con el fin de que se excluya de estos concursos a los deudores, según corresponda.

2. *Quien, sin justa causa, se sustrajere a su obligación legal de suministrar alimentos a otra persona, no podrá contratar con el Estado en ninguna de las modalidades de contratación, a menos que expresamente autorice el descuento de las cuotas alimentarias que corresponden al período del contrato celebrado y un cincuenta por ciento (50%) adicional, sumas que se entregarán directamente al favorecido o a su representante legal.*

3. *Quien, sin justa causa, se sustrajere a su obligación legal de suministrar alimentos a otra persona, no podrá ser inscrito en la Cámara de Comercio para ninguno de los efectos de este registro. Para este efecto, toda persona que solicite su inscripción en la Cámara de Comercio deberá manifestar, bajo juramento, que no tiene obligaciones alimentarias pendientes.”*

ARTÍCULO 120. ADICIÓNASE un nuevo artículo 135-C a la Ley 1098 de 2006, del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 135-C. MECANISMOS EFECTIVOS PARA EL COBRO DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS. Las personas naturales y jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que tengan cualquier tipo de relación contractual o laboral con deudores de obligaciones alimentarias, deberán efectuar de forma directa los descuentos que disponga el respectivo título ejecutivo de conformidad con los límites que establece la ley.

Para tal efecto, bastará con la sola presentación de copia autenticada del título ejecutivo que contenga la obligación alimentaria junto con una declaración jurada en la que se manifieste el incumplimiento de la obligación contenida en el título, documentos que serán entregados al contratante o el pagador encargados de efectuar el descuento, quienes deberán proceder de conformidad.

De no hacer el descuento, forzando al inicio de actuaciones judiciales para el cobro efectivo, el contratante y el pagador responderán solidariamente con el deudor alimentario por los dineros dejados de descontar.”

Así las cosas, se observa en primer lugar que con la adición del artículo 135-A, a la ley 1098 de 2006, se faculta al representante legal de quien deba recibir alimentos, para que una vez se fije la cuota alimentaria, el acta o informe que contiene la obligación, podrá remitirse de manera inmediata al empleador de quien está obligado para que aquél, realice inmediatamente y de manera periódica, descuento de la cuota fijada, sin mayor trámite, dejándolas a disposición del defensor de familia o comisario de familia quién procederá a entregar el respectivo monto al representante legal que solicitó la medida.

Con la introducción de este artículo dentro del ordenamiento jurídico y sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, se logra que, con la simple entrega del acta o informe que contiene la obligación alimentaria al empleador del obligado, se empiece a descontar el monto de la misma, garantizándose de esta manera la efectividad en el del pago de la obligación, así como el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia de la administración de justicia.

Asimismo, la iniciativa legislativa prevé frente al incumplimiento del pago de la obligación alimentaria una sanción en el artículo 135-B, como consecuencia especial de la sustracción injustificada de la obligación alimentaria, consistente en que la persona deudora no pueda participar en concursos para la provisión de empleos o para el ascenso en carreras de las distintas entidades estatales, así como la imposibilidad de contratar con el Estado bajo ninguna modalidad a menos que se autorice expresamente el descuento de las cuotas alimentarias que correspondan al periodo del contrato celebrado y en un 50% adicional; también, se consagra la imposibilidad de inscripción ante la Cámara de Comercio.

Adicionalmente, se establece un trámite ágil y verificable, a través del cual, cualquier persona jurídica o natural que tenga un tipo de vinculación contractual o laboral con deudores de obligaciones alimentarias deberá efectuar el descuento que se disponga en el respectivo título ejecutivo, para lo cual, bastará con la presentación de copia auténtica del título que contenga la obligación junto con la declaración en la que se manifieste el incumplimiento de la misma.

Las anteriores medidas dan cuenta del respeto al principio de última ratio y de subsidiariedad del derecho penal, denotando cada una de ellas una simplicidad en su trámite y sanciones que verdaderamente castigan, por así decirlo, al obligado. En igual sentido, debe recordarse que de conformidad con el artículo 129 del Código de la Infancia y la Adolescencia, también se dispone la prohibición de salir del país a quién sea deudor de alimentos, hasta tanto preste garantía suficiente del cumplimiento de la obligación.

No obstante lo anterior, también se debe precisar que la descriminalización del tipo penal de inasistencia alimentaria, no significa que el derecho penal no se pueda emplear para protección de los bienes jurídicos tutelados respecto a las obligaciones alimentarias, así, por ejemplo, el proyecto de ley 014 de 2017 Senado, adiciona un nuevo inciso al artículo 253 del Código Penal, el que pretende agravar la pena a quién, para evadir obligaciones alimentarias traspase la propiedad de sus bienes, muebles o inmuebles, sometidos o no a registro, así como con la inclusión de un nuevo inciso al delito de testaferrato con el fin de precisar que la pena de este delito se impondrá, igualmente, para quien preste su nombre para adquirir bienes con dineros de quien tenga pendiente el cumplimiento de obligaciones alimentarias.

Y finalmente, la iniciativa legislativa también adiciona un inciso al delito del contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, precisando que estará sujeto a la pena para él fijada, el servidor público y el particular que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato o lo celebre o liquide, a sabiendas de que el contratista tenía pendiente el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias; también se establece una circunstancia de agravación punitiva para el delito de fraude procesal a quién, por cualquier medio, induzca en error a servidor público con el propósito de afectar en cualquier forma la cuota alimentaria debida. Por último, se busca la adición de un inciso al delito de fraude a resolución judicial, estableciéndose que se tratará como agravado si la sustracción al cumplimiento de la obligación que se impone en resolución administrativa o judicial, fija definitiva o provisionalmente la cuota alimentaria.

Es por lo anterior que, en primer lugar se alienta a que se procure unificar esfuerzos y se busque la manera de que algunas de las medidas que contiene el **Proyecto de Ley Estatutaria No. 91 de 2018 - Cámara "Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones"** se integren a las señaladas en el Proyecto 014 de 2017.

Como consecuencia de lo hasta acta dicho, el Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable al **Proyecto de Ley Estatutaria No. 91 de 2018 - Cámara "Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones"**.

4. Conclusión

Por lo expuesto, el Consejo Superior de Política Criminal, en cumplimiento de las funciones designadas en el decreto 2055 de 2015, emite concepto desfavorable a las iniciativas legislativas.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



Leonardo Calvete Merchán

Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal