

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2018

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 – 68, Oficina 23 B
Ciudad

Referencia: Concepto técnico al Proyecto de Ley Estatutaria No. 091 de 2018 Cámara, *“Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM – y se dictan otras disposiciones”*

Respetada doctora Amparo Yaneth,

Hemos recibido su comunicación radicada en este Ministerio el 11 de octubre del año en curso, bajo el No. EXT18-0045810, por medio de la cual remite la constancia efectuada por la Honorable Representante a la Cámara Juanita Goebertus Estrada, en virtud de la cual solicita se emita un concepto técnico acerca de la viabilidad y de los costos respecto de la creación, administración y actualización del registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM, propuesto en el proyecto de ley de la referencia.

En atención a lo requerido, en el marco de lo señalado en el Decreto 1427 de 2017, nos pronunciamos de la siguiente forma:

1. Contenido del proyecto.

De acuerdo con lo señalado en el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley en mención, *“tiene por objeto 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”*.

El proyecto de ley consta de once artículos que establecen lo siguiente:

Artículo 1: Objeto de la ley.

¶.

Bogotá D.C., Colombia

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

G

Artículo 2: Se determina el ámbito de aplicación y especifican los sujetos cobijados por las medidas que se establecen en la norma. Igualmente, se incluye un párrafo en el que se limitan las medidas contempladas a los alimentos a los cuales se refiere el artículo 411 del Código Civil.

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

Artículo 4: Se estipulan las funciones que tendrá el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).

Artículo 5: Se consigna el contenido mínimo de la inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos.

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

Artículo 7: Se establece que la operación, implementación y administración del Registro de Deudores Alimentarios Morosos estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho. 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 8: Se hace una remisión a los principios y reglas generales previstas en la Ley 1266 de 2008, en lo que resulte aplicable.

Artículo 9: Se señala que en las sentencias que impongan alimentos y en los acuerdos de conciliación relativos a este asunto, celebrados ante autoridad administrativa, se advertirá a los obligados de las consecuencias previstas en esta ley por su incumplimiento.

Artículo 10: Se establece que quienes sean titulares de alimentos, en los términos del artículo 411 del Código Civil, podrán solicitar el reconocimiento judicial de las acreencias alimentarias en las que se incurrió.

Artículo 11: Vigencia y derogatorias.

2. Trámite de la iniciativa:

El proyecto de la referencia es de origen parlamentario, asignándosele la tipología de ley estatutaria, y fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes por el Honorable Representante a la Cámara David Ernesto Pulido Novoa y por la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal el 15 de agosto del año en curso, anunciado para debate en la Comisión el 2 de octubre hogaño, conforme al acta No. 14 de esa misma fecha.

¶



Esta iniciativa fue aprobada en primer debate el 3 de octubre pasado, como obra en constancia del acta No. 15 de esa misma fecha, encontrándose por tanto pendiente del respectivo trámite y aprobación en segundo debate.

3. Aspectos complementarios a tener en cuenta en relación con el derecho de alimentos en el ordenamiento jurídico:

La normativa colombiana consagra el derecho de los alimentos con categoría superior, como parte integrante del desarrollo integral de los seres humanos. En la Constitución Política, este derecho se encuentra en un capítulo especial que se enmarca dentro de los derechos de la familia, del niño, niña y del adolescente.

Los artículos 42 al 45 constitucionales desarrollan el tema consagrando que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y, por su parte, el artículo 93 ejúsdem refiere: “[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno¹”.

El proceso de alimentos se encuentra consagrado en el Decreto 2737 de 1989 - Código del Menor-, norma que pese a haber sido derogada por la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia-, por expresa disposición del artículo 217 de este estatuto, mantuvo vigentes, entre otros, los artículos referentes al proceso de alimentos para fijar la cuota alimentaria, conforme al cual se puede acudir por vía administrativa a conciliar tal pretensión ante los Defensores de Familia, los Comisarios de Familia o los Inspectores de Policía del sitio donde residen los hijos. Se indica que en dicho ejercicio autocompositivo se determinará la cuantía de la obligación alimentaria, el lugar y forma en el que se llevará a cabo su cumplimiento, la persona a quien debe hacerse el pago, los descuentos salariales, sus garantías y demás aspectos que se estimen necesarios.

Esta actuación constituye un requisito de procedibilidad para acudir, en caso de ser necesario y de no llegar a un acuerdo o de incumplirse éste, a la jurisdicción de familia.

El derecho de alimentos se deriva del vínculo familiar y constituye una obligación que tiene fundamento en el principio de la solidaridad, con la premisa según la cual el alimentario no está en la capacidad de asegurarse su propia subsistencia.

El artículo 411 del Código Civil dispone que se deben alimentos a las siguientes personas:

- Al cónyuge.
- A los descendientes.
- A los ascendientes.
- A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa.
- A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.
- A los ascendientes naturales.

¹ Inciso primero del artículo 93 de la Constitución Política.

mm

Bogotá D.C., Colombia

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

8

- A los hijos adoptivos.
- A los padres adoptantes.
- A los hermanos legítimos.
- A quien hizo una donación cuantiosa, si no hubiere sido rescindida o revocada.

No se deberán alimentos a estas personas en los casos en que una ley se los niegue.

El derecho de los niños, niñas y adolescentes a recibir alimentos es en sí un derecho fundamental. El artículo 44 de la Constitución Política prevé que *“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 un hogar y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.”*

El anterior precepto constitucional está íntimamente relacionado con la noción de alimentos dispuesto en la legislación civil, de familia y en el Código de la Infancia y la Adolescencia, como quiera que abarca todo aquello que resulte necesario para el desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social del niño o adolescente. El reconocimiento que se hace a los menores del derecho a los alimentos tiene una finalidad protectora integral basada en el interés superior del menor.

En efecto, el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006, *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”*, estableció la siguiente definición de los alimentos:

“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”.

Es así que, cuando uno de los padres incumple el deber legal y moral de suministrar alimentos a sus menores hijos, puede acudir inicialmente a la autoridad administrativa competente para que a través de ésta se restablezcan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante la adopción de las medidas que se consideren necesarias para obtener la fijación o el pago de las cuotas alimentarias a que tiene derecho el menor de edad, dependiendo el caso en concreto.

Así las cosas, en relación con los niños, niñas y adolescentes, se puede concluir que estos tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, el cual se extiende a la recepción de las cuotas alimentarias que se presumen indispensables para garantizar su desarrollo

■ ■ ■

Bogotá D.C., Colombia

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

8

pleno e integral. Tales derechos están protegidos por procedimientos especiales, como son los procesos de fijación de cuota alimentaria, ejecución y revisión de los mismos².

De otra parte, se resalta que con la finalidad de brindar una *"urgente solución del problema humanitario originado por la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero"*³, el 5 de agosto de 1998, con la expedición de la Ley 471 de 1998⁴, se ratificó y aprobó la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, suscrita en Nueva York el 20 de junio de 1956, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 305 de 1999, entrando en vigor el 10 de diciembre de 1999.

De conformidad con el artículo 1º de esa disposición, la obtención de alimentos a favor de una persona que se encuentre en territorio de uno de los Estados de la Convención, se debe realizar mediante la intervención de instituciones intermediarias y autoridades remitentes⁵. En Colombia, el Gobierno Nacional designó como autoridad remitente al Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio de su Sala Administrativa.

El Consejo Superior de la Judicatura, en el Acuerdo 2207 de noviembre 26 de 2003, estableció el siguiente procedimiento para la recepción y transmisión de solicitudes de alimentos en el exterior:

"Solicitud. *Toda persona que resida en el territorio nacional y considere tener derecho a la obtención de alimentos por parte de quien resida en territorio extranjero, podrá presentar solicitud en ese sentido ante el Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio del Abogado Asistente Nominado de la Presidencia de la Sala Administrativa.*

Requisitos. *La solicitud deberá cumplir con los requisitos establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y del Menor, y en particular con los del artículo 3 de la Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero, a saber:*

· El nombre y apellido del demandante, su dirección, fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación y, en su caso, el nombre y dirección de su representante legal.

² Texto tomado del concepto emitido por el ICBF, recuperado de:
https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000107_2013.htm

³ Ley 471 de 1998.

⁴ Estos documentos legales y otros, pueden ser consultados por internet en la página del Sistema Único de Información Normativa, SUIN-Juriscal a través de la dirección electrónica <http://www.suin-juriscal.gov.co/>.

⁵ Manual para la ejecución de tratados y convenios internacionales en materia de niñez y de familia, y el manejo de los trámites consulares para la restitución internacional de derechos de la niñez y adolescencia. ICBF. "Autoridad Remitente: Autoridad judicial o administrativa encargada de recibir y enviar las solicitudes para la obtención de alimentos a las autoridad intermediaria del país requerido. Institución intermediaria: es la institución pública o privada encargada de recibir las solicitudes para la obtención de alimentos, de parte de la autoridad remitente del país requirente."

MA

Bogotá D.C., Colombia

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

8

· El nombre y apellido del demandado y, en la medida en que sean conocidas por el demandante, sus direcciones durante los últimos cinco años, su fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación.

· Una exposición detallada de los motivos en que se funda la pretensión del demandante y del objeto de ésta, y cualquier otro dato pertinente, como alguno relativo a la situación económica y familiar del demandante y el demandado.

· A la solicitud se anexarán las pruebas que permitan establecer la viabilidad de los alimentos reclamados por el solicitante, según las leyes colombianas. También, una fotografía suya y, de ser posible, una del demandado. Igualmente, se indicará la dirección, fax o correo electrónico y número(s) telefónico(s) donde el solicitante recibirá comunicaciones.

El solicitante deberá acompañar, en caso de ser necesario, un poder que autorice a la institución intermediaria para actuar en nombre del demandante o para designar a un tercero con ese objeto. También, podrá acompañar cualquier decisión provisional o definitiva, u otro acto judicial en materia de alimentos.

El demandante que se encuentre en situación económica que le haga insostenible la asunción de gastos o asistencia jurídica, deberá manifestarlo en la respectiva solicitud.

Presentación. La solicitud podrá presentarse directamente al Consejo Superior de la Judicatura o remitirse por correo.

Trámite. El Abogado Asistente Nominado de la Presidencia de la Sala Administrativa, dentro de los dos días siguientes al recibo de la solicitud, determinará si reúne los requisitos mencionados en este acuerdo. En caso positivo, la remitirá a la institución intermediaria y comunicará el hecho al peticionario, dejando las constancias del caso; en el evento contrario, hará conocer al solicitante los defectos en que ha incurrido".

Para la ejecución de la convención, el Estado colombiano, según se refiere en el Manual para la Ejecución de tratados Internacionales en materia de la niñez⁶, designó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como institución intermediaria, función que cumple a través de la Subdirección de Intervenciones Directas, la cual implica:

- a. Recibir las solicitudes de obtención de alimentos que sean enviadas por las autoridades remitentes de cualquier Estado parte de la convención.
- b. Tomar todas las medidas apropiadas para obtener el pago de alimentos, inclusive por transacción. En caso necesario, podrán iniciar y proseguir una acción de alimentos, y hacer ejecutar cualquier sentencia, decisión u otro acto judicial.

⁶ Recuperado de:

http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/manual_para_la_ejecucionytratados_sep172009.pdf



8

- c. Mantener informada a la autoridad remitente, por los distintos medios de comunicación que tenga a su alcance.

Ahora bien, en relación con la certificación de vigencia de las normas y pronunciamientos judiciales aquí referidos, se debe resaltar que actualmente no existe disposición dentro de nuestro ordenamiento jurídico que radique la competencia de certificar sobre la vigencia de las normas en entidad alguna.

La vigencia de las normas está determinada por el ordenamiento jurídico, a través de las reglas que consagran la potestad legislativa del Congreso y el régimen de la derogación expresa y tácita de las leyes, así como de los efectos de las sentencias de constitucionalidad y de los fallos de nulidad.

En razón de lo anterior, se considera importante mencionar lo expresado por la Corte Constitucional acerca de la facultad que tiene el Gobierno de determinar la vigencia de las normas, a través de la sentencia C-302 de 1999:

"(...) Esta la razón para que la Corte haya afirmado en sentencia anterior, "que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador."

'(1) el legislador es el órgano competente para determinar cuándo una ley debe entrar a regir; (2) la vigencia de una norma puede estar sometida a plazo o condición, siempre y cuando ello haya sido definido por el legislador; (3) en el caso bajo estudio el legislador sometió la vigencia de una norma a una condición especial: la expedición de los decretos reglamentarios. En consecuencia, la norma es exequible pues nada impide que el legislador someta la entrada en vigencia de una disposición legal a la verificación de una condición.'

'(...) al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas.'

De lo hasta aquí expuesto, se derivan dos conclusiones: primero, que la competencia para fijar la entrada en vigencia de la ley no ha sido asignada al Gobierno y no puede colegirse de las funciones que se le atribuyen para objetar, sancionar y promulgar la ley; y segundo, que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador" (Negrilla y subrayas fuera de texto).

4. Comentarios y observaciones al proyecto de ley:

Mt.

Bogotá D.C., Colombia

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

g

En relación con la tipología de ley estatutaria, a pesar de que éstas constituyen un tipo de ley de especial jerarquía, que tiene como fin esencial salvaguardar la entidad de las materias que regula, que son los derechos y deberes fundamentales, los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, entre otros, en el caso del proyecto de ley está estrechamente relacionado con el derecho fundamental de habeas data, para el cual ya existe un régimen jurídico de vigente, con igual jerarquía normativa.

Por ello, se recomienda la armonización de esta iniciativa con las Leyes 1266 de 2008⁷ y 1581 de 2012⁸, cuyo objeto central consistió, entre otras disposiciones, en “desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma”, a fin de evitar posibles o futuras antinomias o contradicciones entre estas disposiciones.

Igualmente, resulta importante observar que el 25 de julio de 2017 este Ministerio radicó en el Senado de la República el Proyecto de Ley No. 14 de 2017, “Por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones” cuya ficha técnica se transcribe a continuación y que también se encuentra aprobado en primer debate, con ponencia radicada para segundo debate.

En dicha iniciativa se regulan aspectos como los señalados en el articulado del proyecto de la referencia, motivo por el cual se recomienda realizar una evaluación y armonización preliminar a fin de evitar antinomias o contradicciones entre ambas iniciativas. La ficha del proyecto de ley aludido es la siguiente:

Autores: Ministro de Justicia y el Derecho , doctor Enrique Gil Botero; Defensor del Pueblo , doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, HH.SS: Antonio José Correa Jiménez, Doris Clemencia Vega Quiroz. HH.RR: Víctor Correa Vélez, Lina María Barrera, María Eugenia Triana, Nicolás Echeverri Alvaran, Arturo Yepes Alzate, Miguel Ángel Barreto, Álvaro López Gil, José Elver Herrera, José Neftalí Santos y otras firmas ilegibles.	
Ponente Primer Debate: H.S: Manuel Enríquez Rosero.	
Ponente Segundo Debate: H.S: Manuel Enríquez Rosero.	
Nuevo Ponente Segundo Debate: H.S: Rodrigo Lara Restrepo.	
Publicación Senado	Cámara
Proyecto Original: Gaceta N° 602/17	Ponencia 1er Debate: Gaceta N°
Ponencia 1er Debate: Gaceta N° 787/17	Texto Aprob. Comisión: Gaceta N°
Texto Aprob. Comisión: Gaceta N° 1174/17	Aprobado Comisión I:
Aprobado Comisión I: 24-October-2017	Ponencia 2do Debate: Gaceta N°

⁷ “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

⁸ “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.

mm.

Bogotá D.C., Colombia

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



Ponencia 2do Debate: Gaceta N° 1174/17 Aprobado Plenaria:
Aprobado Plenaria: Texto Aprb. Plenaria Gaceta N°
Texto Aprb. Plenaria Gaceta N°

ACTAS DE DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO		
Actas	Fecha	Gaceta del Congreso
No. 14	20-Septiembre-2017	902/17
No. 15	25-Septiembre-2017	903/17
No. 16	10-Octubre-2017	991/17
No. 17	17-Octubre-2017	1011/17
No. 18	24-Octubre-2017	1038/17 "

En efecto, de la lectura del texto aprobado en primer debate se advierte el texto que se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 119. ADICIÓNESA 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

8

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 considera pertinente reiterar la importancia de armonizar y coordinar el contenido de las dos iniciativas, especialmente teniendo en cuenta que esta última fue radicada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, habiéndose radicado la ponencia para segundo debate, por lo que se encuentra más adelantada que la de la referencia.

Por su parte, dadas las características del proyecto de ley objeto de la consulta se aclara la importancia de contar con el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como lo establece el artículo 7º de la Ley 819 de 2003⁹:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse **explícito** y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, **deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.** En ningún caso

⁹ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

En relación con el contenido del proyecto descrito en el epígrafe, esto es la creación del el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM, de la lectura del texto llama la atención que en el articulado no se efectuó dicha acción de manera expresa, lo que podría afectar la correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo.

Respecto al ámbito de aplicación, el cual implica la remisión al artículo 411 del Código Civil, se recomienda realizar la respectiva integración normativa para garantizar tanto el principio de igualdad, como la claridad de la disposición, en el marco de la seguridad jurídica.

En relación con el procedimiento para la inscripción en el registro de deudores propuesta en el artículo 4, en el cual se señala que se hará ante el juez que conoce o conoció del proceso ejecutivo, se identifica la existencia de una posible desnaturalización de este tipo de procesos (ya que no pueden incorporar elementos declarativos), lo cual se suma a la existencia de procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico como el caso de las personas naturales no comerciantes que se han acogido al régimen de insolvencia, razón por la cual se recomienda la revisión de la arquitectura procedimental planteada, en aras de garantizar el debido proceso, especialmente frente a la consecuencia sancionatoria del registro.

Adicionalmente, en relación con la redacción del artículo 3º, el cual incluye cinco párrafos, se reitera la importancia de observar los parámetros de técnica y calidad normativa según los cuales, al superar más de 2 se debe revisar su contenido para evaluar si resulta más pertinente la creación de un(os) nuevo(s) artículo(s) para brindar una mayor claridad del texto y su aplicación por parte de los destinatarios y operadores jurídicos de la disposición.

En relación con las consecuencias de la inscripción en el registro, a más de reiterar la importancia de armonizar su contenido con el proyecto de ley 04/17 Senado, se reitera la importancia de tener en cuenta el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que a pesar de que el legislador, en desarrollo de la libertad de configuración normativa, está facultado para determinar que una conducta sea susceptible de una o varias sanciones, éstas deben contar con una graduación proporcional que depende de la gravedad de la misma, lo cual no se observa en el proyecto.

mm.

Bogotá D.C., Colombia

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

8

En cuanto a la operación del Registro, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, se observa una eventual colisión de competencias con otras entidades y organismos creados por la ley, cuya misionalidad incluso es más consistente para el logro de la finalidad esperada, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, que cuenta con una Subdirección Técnica especializada en seguridad alimentaria y nutricional para el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, que responde a la necesidad de fortalecer a las instituciones en su capacidad de respuesta y gestión a las problemáticas sociales identificando sus destrezas y habilidades para que las aprovechen y potencialicen en sus diferentes etapas de la vida, trabajando en equipo con las familias para crear bases sólidas en la población vulnerable a nivel biológico, social, emocional, físico y cognitivo viabilizando la financiación de programas de sensibilización sobre inclusión e igualdad generando equidad en el acceso a servicios requeridos por la población.

Para finalizar, en relación con el artículo de vigencias y derogatorias, se sugiere eliminar toda fórmula de derogatoria tácita, señalando expresamente las normas derogadas, a fin de garantizar seguridad jurídica y evitar la incertidumbre en torno de la certeza del derecho vigente para los casos objeto de regulación.

Cordialmente,


GLORIA MARÍA BORRERO RESTREPO
Ministra de Justicia y del Derecho

Elaboró: Angélica Johanna Rincón Cárdenas y Nabil Eduardo Quijano Guevara

Revisó: Néstor Santiago Arévalo Barrero y Esteban Jaramillo

Aprobó: Carlos Lasprilla

TRD:

Antecedente: EXT18-004510