

Doctor
ARIEL AVILA
Presidente
Comisión Primera Constitucional permanente
Senado de la República
Ciudad

Ref. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 199 de 2023 Senado. “Por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la Ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita)”

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de la referencia.

Cordialmente,



Oscar Barreto Quiroga
Senador de la República
Ponente



Juan Carlos García Gómez
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 199 DE 2023 SENADO. “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 397 Y 447 DE LA LEY 1564 DE 2012 Y SE REGLAMENTA LA ENTREGA ANTICIPADA DE TÍTULOS EN EL PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS DEBIDOS A UN NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (LEY SARITA)”

1. OBJETO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene como propósito garantizar un acceso oportuno a los recursos económicos que son objeto de embargo dentro de los procesos ejecutivos de alimentos donde el alimentado es un niño, niña o adolescente. Para ello se modifica el párrafo segundo del artículo 397 y se adiciona un párrafo al artículo 447 del Código General del Proceso.

2. TRAMITE DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley bajo estudio fue radicado ante la Secretaria General del Senado el 22 de noviembre de 2023 por la senadora Liliana Bittar como autora y coautores los senadores Liliana Benavides, Efraín Cepeda, Nadia Blel, Karina Espinosa, Oscar Barreto y los Representantes Mauricio Cuellar, Andrés Felipe Jiménez, Armando Zabarían y Wadith Manzur. Publicado en la Gaceta del Congreso 1635 de 2023. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta 360 de 2024, el debate y aprobación se realizó el 18 de junio de 2024.

3. JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA

El ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado toda serie de medidas en favor de la protección de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en materia judicial, aún existen vulneraciones evidentes. Una de ellas, es el incumplimiento en el pago de la cuota alimentaria que afecta significativamente sus Derecho fundamentales.

El proyecto de Ley en estudio tiene como fin crear la figura de la “Entrega anticipada de títulos”, a través de la cual la suma de dinero retenida, producto de un embargo por incumplimiento de un acuerdo de conciliación, un acuerdo privado o una sentencia incumplida, y demás documentos contentivos de obligaciones en materia de alimentos, se entregue al alimentado una vez no proceda ninguna otra oportunidad de oposición o excepción al título por parte del demandado en el proceso ejecutivo.

Ante el vacío en la legislación, por no recibir a tiempo los recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas a favor de los niños niñas y adolescentes, y la imposibilidad de esperar durante años el desarrollo y posterior resolución de un proceso judicial, la autora del proyecto se reunió con estudiantes de último semestre del Centro de Litigio Estratégico Nacional e Internacional (CELENI) del Consultorio Jurídico de la Facultad

de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, quiénes buscaron plantear una solución efectiva al problema planteado.

Es así como las obligaciones de las cuotas de alimentos consideradas como un derecho fundamental, del niño, niña y adolescente, se ve cada día más vulnerada. Aunque se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia, en la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, en la Ley 12 de 1991, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, los casos de incumplimiento aumentan.

Si bien es cierto, la ley ha previsto distintas formas para subsanar el incumplimiento de las obligaciones y suministrar alimentos a los menores de edad, como son los títulos ejecutivos y las conciliaciones a los mismos, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia 1033 de 2002¹: *La obligación de dar alimentos y los derechos que de ella surgen tiene unos medios de protección efectiva, por cuanto el ordenamiento jurídico contiene normas relacionadas con los titulares del derecho, las clases de alimentos, las reglas para tasarlos, la duración de la obligación, los alimentos provisionales; el concepto de la obligación, las vías judiciales para reclamarlos, el procedimiento que debe agotarse para el efecto, y el trámite judicial (...) todo lo cual permite al beneficiario de la prestación alimentaria hacer efectiva su garantía, cuando el obligado elude su responsabilidad.*

Así mismo la Corte Constitucional en Sentencia T -212 de 1993² señaló que: “la obligación alimentaria encierra un profundo sentido ético y social, ya que significa la preservación del valor primario: la vida”. Entiéndase entonces, que en lo que a obligaciones alimentarias respecta, el no pago de alimentos por parte de uno de los padres causa una vulneración al derecho fundamental de la Vida. Como es claro, “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física [y] la salud (...)”

3.1. Títulos Ejecutivos

Para los casos en que el alimentante incumpla con su obligación legal de suministrar alimentos al menor de edad, la ley provee acciones para interponer los reclamos judiciales. Para ello se puede iniciar un proceso Ejecutivo de alimentos y obtener el pago de las cuotas o sumas que adeuda el obligado.

El Código General del Proceso en su artículo 422, señala que los títulos ejecutivos son: “las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1033 de 2002.M.P. Córdoba Triviño, Jaime

² Corte Constitucional, Sentencia T- 212 de 1993 M.P. Martínez Caballero, Alejandro

deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley”. Sumado a lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que este documento debe ser auténtico, y no caber duda de su existencia, señalando que aquellas obligaciones que tienen que ver con temas dinerarios, deben poder ser liquidables bajo operaciones matemáticas simples.

Sobre las obligaciones claras, expresas y exigibles a las que refiere el CGP, la Sección Tercera del Consejo de Estado³ ha señalado lo siguiente:

- Las obligaciones claras tienen que ver con la facilidad y legibilidad de la prestación. Y esto refiere a su entendimiento en un solo sentido, sin lugar a interpretaciones.
- Las obligaciones expresas tienen que ver con la declaración de voluntad del obligado. El crédito y la deuda deben estar explícitamente contenidas, y en línea con la característica anterior, no debe dar lugar a suposiciones.
- Las obligaciones exigibles señalan las prestaciones puras y simples, que se sujetan a plazos o condiciones.

Ahora bien, sobre las características propias del título, es importante señalar (i) que deben constar en un documento, pero en un sentido amplio, y no en la literalidad de la norma y (ii) que deben provenir de deudor, o constituir plena prueba en su contra, como las actas de conciliación contentivas de acuerdos sobre obligaciones alimentarias. Las características referidas anteriormente son aplicables también a las sentencias y otros documentos que versan sobre alimentos, en este caso, para niños, niñas y adolescentes. La jurisprudencia ha señalado, a su vez, que “la sentencia puede ser un título ejecutivo autónomo, por lo cual consigue ser objeto de ejecución”⁴

3.2. Sobre las actas de conciliación como títulos ejecutivos

La ley 2220 de 2022 señala, en diferentes apartados, que las actas de conciliación contentivas de acuerdos prestarán mérito ejecutivo y tendrán el carácter de cosa juzgada. Esto, a la luz del Código General del Proceso, implica que puede “demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él”⁵

³ Consejo de Estado. Sección Tercera, Auto 68001233320170084401 (62946). 28 de octubre de 2019.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. 76001-23-33-000-2015-00265-02(3660-19). 9 de septiembre 2021.

⁵ Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 442. Título ejecutivo.

En el numeral dos del artículo 69 de la precitada ley, se señala que será requisito de procedibilidad la conciliación, cuando los asuntos están relacionados con las obligaciones alimentarias.

De lograrse un acuerdo, y levantar la constancia respectiva, está podrá ser llevada ante la jurisdicción en caso de incumplimiento de la misma, lo que significa que cursa el mismo trámite que otros títulos ejecutivos, como los de crédito o los derivados de algunas obligaciones contractuales. Lo anterior representa, entre otras circunstancias procesales, que los títulos fruto de embargos decretados en atención a la suma adeudada, se entregan “una vez ejecutoriado el auto que apruebe cada liquidación del crédito o las costas (...) hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan hasta cubrir la totalidad de la obligación.”⁶

Lo anterior, en materia de ejecución de actas de conciliación sobre alimentos de niños, niñas y adolescentes, representa una clara vulneración a sus derechos, toda vez que la naturaleza de las cuotas alimentarias es su entrega periódica con el fin de satisfacer todo aquello que es indispensable para su sustento.

En la actualidad, y aunque los títulos producto del embargo se encuentren efectivamente retenidos en las cuentas bancarias destinadas para ello, no son entregados a tiempo, dejándolos durante toda la ejecución del proceso sin la cuota alimentaria.

Si bien no existe una sentencia donde alguna de las Altas Cortes haya hecho un estudio sobre la procedencia de una entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo de alimentos, cuando se presume que el obligado a responder por estos ha incumplido con su deber de hacerlo, sí existen pronunciamientos de la Corte Constitucional de los cuales se puede inferir que, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Proyecto de Ley es procedente.

3.3. El proceso ejecutivo de alimentos en cifras

Como lo señala la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico - UDAE⁷, durante enero y junio del 2023, ingresaron a la rama judicial 1.438.624 procesos efectivos, de los cuales 942.655 corresponden a asuntos propios de las especialidades, 483.856 tutelas e impugnaciones y 12.113 a otras acciones constitucionales. La notoria congestión en los despachos judiciales

⁶ Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 447. Entrega de dinero al ejecutante.

⁷ Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico UDAE – Respuesta a derecho de petición. Radicado PCSJO23-1186 del 25 de octubre de 2023.

ha tratado de mitigarse con diferentes planes integrales, que fueron ordenados en las sentencias T-099 de 2021⁸ y SU—122 de 2022⁹.

Los estándares de gestión requeridos para tal volumen de procesos se han materializado en todas las áreas, especialmente en la presupuestal, que ha resultado en medidas de carácter permanente en juzgados y tribunales, priorizando según criterios como: “(i) La dinámica de cada subregión por circunstancias extraordinarias. (ii) Municipios con desequilibrio entre la oferta judicial y el crecimiento y desarrollo. (iii) Comportamiento de la oferta y demanda de justicia, frente a las medidas de descongestión adoptadas por la Corporación en periodos anteriores. (iv) Despachos judiciales con ingresos crecientes y constantes. (v) Despachos con inventarios superiores a la media nacional por especialidad. (vi) Cumplimiento de la garantía de oferta judicial y regiones estratégicas en temas de justicia, determinadas por la experiencia de la Corporación. (vii) La necesidad de cobertura en justicia local y rural.”¹⁰. Todo lo anterior, con el fin de garantizar el acceso oportuno y la prestación del servicio de administración de justicia.

Según la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial¹¹, no es posible caracterizar en el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial - SIERJU - las partes que intervienen en los procesos judiciales, por lo que no se puede conocer en cuántos procesos ejecutivos por alimentos figura como parte demandante el representante legal de un niño, niña o adolescente. No obstante, se conoce el movimiento de los procesos ejecutivos reportados en las secciones de familia a nivel nacional desde enero del año 2019 a junio 2023.

Bajo el entendido de que los ingresos efectivos corresponden a la demanda nueva de justicia, esto es, que no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro sin decisión en la instancia, y los egresos corresponden a un auto o decisión que pone fin a la instancia; se tiene que para 2019 se reportaron 4.191 procesos ejecutivos en el inventario final, en el 2020: 11.365, en el 2021: 12.915, en el 2022: 13.573 y en el primer semestre de 2023: 13.374¹².

Tabla 1

Movimiento de procesos de asuntos ejecutivos reportados en las secciones de familia a nivel nacional entre enero de 2019 y junio de 2023

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-099 de 2021. Reyes Cuartas, José Fernando

⁹ Corte Constitucional, SU- 122 2022, Fajardo, Pardo y Reyes

¹⁰ Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico UDAE – Respuesta a derecho de petición. Radicado PCSJO23-1186 del 25 de octubre de 2023.

¹¹ Oficio PCSJO23-1186 del Consejo Superior de la Judicatura.

¹² *Ibíd.*

Año	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final
2019	7.007	4.200	4.191
2020	8.818	5.631	11.365
2021	14.322	7.387	12.915
2022	15.822	9.444	13.573
Enero a junio 2023	7.846	4.691	13.374

Fuente: CSJ – UDAE – SIERJU - Cortes históricos aportados por el Consejo Superior de la Judicatura en el Oficio PCSJO23-1186.

Las demandas de alta suma de personas que reclaman justicia mediante el inicio de un proceso ejecutivo pueden ser interpuestas con ocasión al incumplimiento de un acta de conciliación o una sentencia por parte del obligado a responder por alimentos. Al respecto, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico indicó que, durante el primer semestre del año 2023, a nivel nacional se reportaron 13 salidas por auto – conciliación en procesos ejecutivos, según las secciones de familia reportadas por los despachos judiciales y en el periodo comprendido entre enero a junio de 2023, se profirieron 578 sentencias por procesos ejecutivos, según las secciones de familia registradas por los despachos judiciales a nivel nacional¹³. Sin embargo, no es posible establecer si el origen del proceso ejecutivo es por incumplimiento de un derecho reconocido en una sentencia dictada dentro de un proceso ordinario o si es iniciado en virtud de un acta de conciliación realizada en un centro de conciliación, o en una comisaría de familia¹⁴.

De acuerdo con lo anterior, al dilucidar el impacto que este proyecto de ley traería al Sistema de Administración de Justicia, se tiene que los procesos ejecutivos de alimentos en los cuales la parte demandada no conteste la demanda se terminarían anticipadamente, lo cual reduciría la cantidad de procesos ejecutivos con los que están congestionados los Despachos judiciales en Colombia.

Siendo así, aunque no se cuente con el número exacto de los procesos ejecutivos por alimentos en los que la parte demandante sea un niño, niña o adolescente, se cumpliría su objetivo dando primacía al derecho a recibir alimentos, así como se contribuiría al fortalecimiento de un Sistema de justicia propicio para garantizarlos.

Con base en los precedentes judiciales analizados y la piedra angular del derecho fundamental de los menores a recibir alimentos, la Corte Constitucional ha establecido que las autoridades públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger el

¹³ Ibíd.

¹⁴ Ibíd.

interés superior de cada niño, niña y adolescente en Colombia. Esto en aras de rodearlo de garantías y beneficios que protejan su proceso de formación y desarrollo hacia la adultez, dentro del cual los alimentos juegan un papel determinante.

Y es que, de hecho, es claro que sólo así se logra satisfacer plenamente el mandato de prioridad de los intereses de los niños, ya que éstos son titulares del derecho fundamental a formar parte de una familia, de suerte que su situación no pueda ser estudiada en forma aislada, sino en el contexto real de sus relaciones con padres, acudientes y demás familiares e interesados.

En consecuencia, se considera que, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en procesos ejecutivos por alimentos donde se decrete el embargo sobre sumas de dinero de la parte demandada, nada obsta para que, en caso de que no proponga excepciones de mérito, exista la posibilidad de que opere una entrega anticipada/preliminar de títulos mediante la cual sea posible que parte del dinero embargado le sea transferido inmediatamente al niño, niña y adolescente demandante.

4. MARCO JURIDICO

4.1 Marco Constitucional

La obligación alimentaria tiene pleno sustento constitucional en los artículos 1, 2, 5, 11, 13, 42, 43, 44, 45, 46, 93 y 95 de la Constitución Política de Colombia, ya que tiene como propósito garantizar la vida digna, el mínimo vital y los derechos fundamentales de aquellas personas frente a quienes asiste una obligación de solidaridad y equidad en razón a que no pueden procurarse su sostenimiento por sí mismas. Entre los titulares del Derecho de alimentos, se encuentran los niños, niñas y adolescentes.

4.2 Jurisprudencia

A continuación, se hará un relato de una serie de sentencias hito de la Corte Constitucional, en las cuales se abordó el Derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes.

Conforme a la Sentencia T-324-16, la Corte Constitucional ha entendido por derecho de alimentos como “aquél que le asiste a una persona para reclamar de quien está obligado legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia cuando no está en capacidad de procurársela por sus propios medios”¹⁵

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, dicha Corporación ha referido que este derecho se torna fundamental, en la medida en que la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, la educación, la cultura y la recreación se ven

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-919-01. M.P. Jaime Araujo Rentería.

impactados por el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de dar alimentos. A su vez, ha reiterado que, cuando se trata la afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es evidente que la inclusión de estos en la Constitución contribuye a proteger su infancia en condiciones dignas.

En esa medida, teniendo el Estado, la sociedad y la familia la obligación de protegerlos y asegurar su desarrollo armónico y feliz, “cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento”¹⁶. Bajo este entendido, la Corte ha indicado que la corresponsabilidad de todos en la protección de los niños, niñas y adolescentes permite que cualquier persona pueda exigir de la autoridad competente el cumplimiento y garantía de sus derechos.

Por tanto, es deber de todo individuo en nuestra sociedad actuar como guardián de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, ante la vulneración o amenaza de sus derechos por parte de los infractores. Esto tiene como sustento el artículo 44 Superior, que expone la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los niños, niñas y adolescentes.¹⁷

Siendo así, como manifiesta la Corte, el sentido mismo del verbo “prevalecer” implica, necesariamente, el establecimiento de una relación entre dos o más intereses contrapuestos en casos concretos, entre los cuales uno tiene prioridad en caso de no encontrarse una forma de armonización.

Ello, en el marco de la directriz o regla que establece el artículo 3-2 de la Convención sobre Derechos del Niño, según el cual: “los estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley” y la disposición del artículo 8 de la Ley 1098 de 2006, donde se determina que los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes son universales, prevalentes e interdependientes.

Aunado a lo anterior, existen ciertos lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar de los menores tanto a nivel general (en la Constitución, la ley y los tratados e instrumentos internacionales que regulan la situación de los niños, niñas y adolescentes) como derivados de la resolución de casos particulares (es decir, de la jurisprudencia nacional e internacional aplicable), que sirven para guiar el estudio del interés superior de niños, niñas y adolescentes, en atención a las circunstancias de cada caso. Por lo tanto, para establecer cuáles son las condiciones que mejor satisfacen el interés

¹⁶ Sentencia T-324-16, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁷ Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia- Artículo 8. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

superior de los niños en situaciones concretas, debe atenderse tanto a consideraciones (1) fácticas, como (2) jurídicas.

De allí que la Corporación indique que las normas en materia de derecho de alimentos para NNA: (i) deben aplicarse de acuerdo con el estudio de cada caso en particular; (ii) tienen como finalidad asegurar los derechos fundamentales del menor y su desarrollo armónico e integral; (iii) debe garantizarse la igualdad entre hijos; y, (iv) deben buscar un equilibrio entre los derechos de los padres o sus representantes legales y los de los niños, las niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que deben prevalecer sus garantías superiores.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional¹⁸ ha precisado que la obligación alimentaria tiene como fundamento constitucional (i) el deber estatal de amparar a la familia como institución básica de la sociedad; (ii) en que el cumplimiento de esta obligación es necesario para asegurar, en ciertos casos, la vigencia del derecho fundamental al mínimo vital o los derechos de los niños, de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 2º, 5º, 11, 13, 42, 44 y 46 de la Constitución Política); y (iii) el principio de solidaridad (artículo 1º Superior).

Asimismo, ha expuesto los requisitos para acceder al derecho de alimentos, a saber:

1. Que el peticionario requiera los alimentos que demanda;
2. Que la persona a quien se le piden tenga los recursos económicos para proporcionarlos; y,
3. Que exista un vínculo de parentesco o un supuesto que origine la obligación entre quien tiene la necesidad y quien tiene los recursos¹⁹.

Al respecto, la providencia resaltó que: *“el deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia”*.

Años después, la Corte Constitucional señaló que la obligación de prestar alimentos corresponde a una obligación de carácter especial en cuanto le asisten unas características y requisitos particulares, ya que:

1. Su naturaleza es principalmente de carácter civil;
2. Se fundamenta constitucionalmente en los principios de solidaridad, equidad, protección de la familia, necesidad y proporcionalidad;

¹⁸ Sentencias C-174 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía; C-237 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-184 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-212 de 2003, C-156 de 2003 y T-324 de 2016; Sentencia T-154/19 - M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Sentencia C-237 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3. Tiene una finalidad asistencial de prestación de alimentos por parte del obligado o alimentante al beneficiario o alimentario;
4. Adquiere un carácter patrimonial cuando se reconoce la pensión alimentaria;
5. El bien jurídico protegido es la vida y subsistencia del alimentario y, como consecuencia, sus demás derechos fundamentales;
6. Exige como requisitos para su configuración que (a) el peticionario necesite los alimentos que solicita; (b) que el alimentante tenga la capacidad para otorgarlos; y (c) que exista un vínculo filial o legal que origine la obligación;
7. Se concreta jurídicamente cuando se hace exigible por las vías previstas por la ley – administrativas o judiciales-, en aquellos casos en que el alimentante elude su obligación frente al beneficiario o alimentario; y,
8. No tiene un carácter indemnizatorio, de manera que implica la existencia de una necesidad actual, lo cual no quiere decir que cuando ésta ya ha sido decretada por las vías legales existentes no pueda exigirse judicialmente las cuotas que el alimentante se ha abstenido de pagar, por negligencia o culpa, incluso por vía ejecutiva²⁰.

Sumado a lo anterior, el artículo 44 superior consagra expresamente el *interés superior de los NNA*, determinando que sus derechos *prevalecen sobre los de los demás*, siendo entonces sujetos de especial protección constitucional reforzada. Este mandato constitucional dictamina, entre otras cosas:

- (i) Un catálogo de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que no constituye un listado taxativo sino enunciativo de derechos, entre los cuales se menciona la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.
- (ii) Indica que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso y explotación sexuales, laboral o económica y trabajos riesgosos.
- (iii) Establece que los responsables de garantizar las obligaciones prevalentes que implican los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes son la familia, como núcleo esencial de la sociedad, la sociedad y el Estado, a quienes corresponde respectivamente, la obligación de asistirlos, cuidarlos y protegerlos con preeminencia, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.
- (iv) Como consecuencia de la prevalencia de sus derechos, la Constitución preceptúa que cualquiera puede exigir a la autoridad competente su protección y la sanción a los infractores.

²⁰ Sentencia C-017/19 M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

- (v) Los créditos por alimentos en favor de niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre todos los demás de la primera clase: numeral 5 del art. 2495 del Código civil.
- (vi) El equilibrio entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y los de sus padres, en cuyas controversias debe prevalecer el interés de los primeros. Por tanto, se debe aplicar siempre la interpretación más garantista en favor de los niños, niñas y adolescentes por parte de las autoridades, jueces y tribunales, en aplicación del principio *pro infans*.
- (vii) El derecho constitucional de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación, el cual constituye igualmente para los obligados a prestarles alimentos una *obligación de orden público* de carácter irrenunciable.

En ese orden de ideas, es imperante la especial relevancia que reviste el proceso ejecutivo de alimentos en el marco jurídico internacional, partiendo desde los principios fundamentales de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, como son: (i) la no discriminación; (ii) el interés superior del niño; (iii) los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y (iv) la participación infantil.

En dicho instrumento jurídico internacional se enfatizó que en todas las medidas que afecten a los niños, adoptadas por entidades públicas o privadas de bienestar social, instituciones administrativas, legislativas o judiciales, se deberá atender al criterio primordial del *interés superior del niño*. Así, con este enfoque de derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes, se cambió el paradigma de entender a los niños, niñas y adolescentes como incapaces y se les reconoció la capacidad de participar e intervenir en la toma de decisiones que los afectan; verbigracia, el proceso ejecutivo de alimentos.

Al mismo tiempo, es evidente que el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes tiene por tanto una especial trascendencia en el ordenamiento jurídico colombiano, al constituir un *eje central de análisis constitucional* para la resolución de las controversias en las que sean sujetos de derecho los niños, niñas y adolescentes y en las cuales los jueces deben hacer prevalecer el interés superior del niño, niña y adolescente en aplicación del principio *pro infans*.

Adicionalmente, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 consagró como deberes de los Estados: (a) combatir la malnutrición; (b) suministrar los alimentos nutritivos adecuados; (c) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a los padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva de su derecho a un nivel de vida adecuado y, si es necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, especialmente, en relación con la nutrición; y (d) adoptar las medidas necesarias, con el

máximo de los recursos de los que disponga “*para dar efectividad*” a los derechos sociales, económicos y culturales de los niños, niñas y adolescentes, entre otros²¹.

Finalmente, la Sentencia C-332/01 de la Corte Constitucional, donde se estudió si la disposición relativa a las cláusulas aceleratorias de pago es inconstitucional por infringir el deber de no abusar de los derechos (artículo 95 numeral 1 de la Constitución) y el deber de solidaridad (artículo 95 numeral 2 de la Constitución), es posible dar luces de por qué la entrega anticipada de títulos no infringiría derechos analizados.

Y es que, como afirma la Corte, una medida que tiene como fin ejecutar el pago de una obligación antes de que se profiera sentencia en contra del demandado, no es una práctica abusiva ni discriminatoria ni ofensiva que recaiga sobre una personal débil, sino que se constituye en una herramienta que el ordenamiento jurídico establece para la satisfacción material de los derechos sustanciales amparados con garantías reales y protegidos por el ordenamiento superior. Por tanto, dentro de la libertad de configuración que posee el legislador para diseñar formalidades procesales en virtud del artículo 29 de la norma Superior, es procedente el establecimiento de una medida que tenga como propósito hacer efectivo el cobro jurídico del derecho constituido sobre todo tipo de bienes.

En consecuencia, contrastando el tema analizado en la referida sentencia con una entrega anticipada de títulos, es posible afirmar que esta no es en sí misma contraria al deber de no abuso de los derechos y de contradicción, porque ella se funda en la libertad de configuración del legislador, la protección de un interés superior, como es el de los niños, niñas y adolescentes, y está limitada por precisas condiciones jurídicas.

4.2 Marco Legal

1. Ley 1098 de 2006, Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
2. Ley 12 de 1991. por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.
3. Ley 16 de 1972 por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.
4. Ley 449 del 4 de agosto de 1998, Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, suscrita en Montevideo el 15 de julio de 1989

²¹ Sentencia C-017/19 – M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY 199 DE 2023	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
<p>PROYECTO DE LEY No. 199 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 397 Y 447 DE LA LEY 1564 DE 2012 Y SE REGLAMENTA LA ENTREGA ANTICIPADA DE TÍTULOS EN EL PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS DEBIDOS A UN NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (LEY SARITA)”</p>	<p>PROYECTO DE LEY No. 199 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE HACEN ALGUNAS MODIFICACIONES LOS ARTÍCULOS 397 Y 447 DE A LA LEY 1564 DE 2012 Y SE REGLAMENTA LA ENTREGA ANTICIPADA DE TÍTULOS EN EL PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS DEBIDOS A UN NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (LEY SARITA)”</p>	<p>Se hace modificación en el titulo porque se crea un artículo nuevo y para no señalar los artículos que se modifican se enuncia que se van a hacer modificaciones a la ley</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. Considerando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la presente Ley tiene por objeto adicionar un numeral al párrafo segundo del artículo 397 y un párrafo al artículo 447 del Código General del Proceso, con el fin de garantizar un acceso oportuno a los recursos económicos que son objeto de embargo dentro de los procesos ejecutivos de alimentos donde el alimentado es un niño, niña o adolescente</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. Considerando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la presente Ley tiene por objeto adicionar un numeral al párrafo segundo del artículo 397 y un párrafo al artículo 447 hacer algunas modificaciones a los artículos 397 y 447 del Código General del Proceso adicionar un artículo nuevo, en aplicación de con el fin garantizar un acceso oportuno a los recursos económicos que son objeto de embargo dentro de los procesos ejecutivos de alimentos donde el alimentado es un niño, niña o adolescente</p>	<p>Se señala cuáles son las modificaciones que se van a realizar</p>
<p>ARTÍCULO 2º. Adiciónese un numeral tres (3) al párrafo</p>	<p>Artículo 2. Elimínese los párrafos del artículo 397 del Código General del Proceso,</p>	<p>se eliminan los párrafos del</p>

<p>segundo del artículo 397 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p>	<p>Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 397. ALIMENTOS A FAVOR DEL MAYOR DE EDAD. En los procesos de alimentos se seguirán las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desde la presentación de la demanda el juez ordenará que se den alimentos provisionales siempre que el demandante acompañe prueba siquiera sumaria de la capacidad económica de demandado. Para la fijación de alimentos provisionales por un valor superior a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv), también deberá estar acreditada la cuantía de las necesidades del alimentario. 2. El cobro de los alimentos provisionales se adelantará en el mismo expediente. De promoverse proceso ejecutivo, no será admisible la intervención de terceros acreedores. 3. El juez, aún de oficio, decretará las pruebas necesarias para establecer la capacidad económica del demandado y las necesidades del demandante, si las partes no las hubieren aportado. 	<p>artículo, porque se crea un artículo nuevo y allí quedan inmersos.</p>
--	---	---

	<p>4. La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta lo satisfaga; en tal caso, si el demandado no cumple la orden en el curso de los diez (10) días siguientes, el demandante podrá ejecutar la sentencia en la forma establecida en el artículo 306.</p> <p>Ejecutoriada la sentencia, el demandado podrá obtener el levantamiento de las medidas cautelares que hubieren sido.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Cuando el demandante ofrezca pagar alimentos y solicite su fijación se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en este artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. En los procesos de alimentos a favor de menores se tendrán en cuenta, además, las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Están legitimados para promover el proceso de alimentos y ejercer las acciones para el cumplimiento de la obligación alimentaria, sus representantes, quien lo tenga bajo su cuidado, el Ministerio Público y el Defensor de Familia.2. En lo pertinente, en materia de alimentos para menores, se	
--	---	--

<p>3.Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme lo dispuesto en el</p>	<p>aplicará la Ley 1098 de 2006 y las normas que la modifican o la complementan.</p> <p>3.Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo código.</p>	
--	---	--

<p>artículo 447 de este mismo código.</p>		
<p>Artículo 2º. Adiciónese un numeral tres (3) al párrafo segundo del artículo 397 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>3. Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo código</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese un numeral tres (3) al párrafo segundo del artículo 397 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>3. Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo código</p>	<p>Se elimina el artículo y el numeral queda incluido en el artículo nuevo</p>
	<p>Artículo Nuevo. ALIMENTOS A FAVOR DE MENORES DE EDAD. Adiciónese un artículo 397A, a Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 397A. En los procesos de alimentos a niños, niñas y adolescentes se seguirán las siguientes reglas.</p> <p>1. Cuando el demandante ofrezca pagar alimentos y solicite su fijación se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en este artículo.</p>	<p>En la discusión del debate la Senadora Paloma Valencia solicitó que se incluyera un numeral para evitar que se viera afectado los pagos por libranza cuando existe la cuota alimentaria.</p> <p>Se aprovechó para crear un artículo nuevo en el</p>

	<p>a. Están legitimados para promover el proceso de alimentos y ejercer las acciones para el cumplimiento de la obligación alimentaria, sus representantes, quien lo tenga bajo su cuidado, el Ministerio Público y el Defensor de Familia.</p> <p>b. En lo pertinente, en materia de alimentos para menores, se aplicará la Ley 1098 de 2006 y las normas que la modifican o la complementan.</p> <p>c. Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme a lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo código, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 6 de la ley 2242 de 2022, en el cual se crea el mecanismo de pagos por libranza cuando exista cuota de alimentos por sentencia judicial.</p>	<p>entendido de hacer la separación de los alimentos de mayores y de los alimentos para niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta las modificaciones que se hicieron en el decreto 1736 de 2012, en el cual se corrigieron unos yerros a la ley 1564 del 12 de julio de 2012 que señaló que el artículo 397 contiene reglas que no corresponden al mencionado título, pues en su parágrafo 2° dispuso un inciso y dos numerales aplicables a los procesos de alimentos a favor de menores de edad. Los párrafos quedaron incluidos en este artículo como literales.</p>
--	--	---

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se establece que el autor del proyecto y el ponente presentarán la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. Me permito señalar que, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflicto de interés, dado que no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular y directo a favor de los Congresistas. Por esta razón, no sé evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley. Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales

7. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto rendimos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los Honorables Senadores, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 199 de 2023 Senado. “Por medio de la cual se modifican los artículos 397 y 447 de la Ley 1564 de 2012 y se reglamenta la entrega anticipada de títulos en el proceso ejecutivo por alimentos debidos a un niño, niña y adolescente (Ley Sarita)”



Oscar Barreto Quiroga
Senador de la República
Ponente



Juan Carlos García Gómez
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 199 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTICULOS DE LA LEY 1564 DE 2012 Y SE REGLAMENTA LA ENTREGA ANTICIPADA DE TÍTULOS EN EL PROCESO EJECUTIVO POR ALIMENTOS DEBIDOS A UN NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (LEY SARITA)”

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Considerando el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la presente Ley tiene por objeto hacer algunas modificaciones a los artículos 397 y 447 del Código General del Proceso y se adiciona un artículo nuevo, en aplicación de garantizar un acceso oportuno a los recursos económicos que son objeto de embargo dentro de los procesos ejecutivos de alimentos donde el alimentado es un niño, niña o adolescente.

Artículo 2º. Elimínese los párrafos del artículo 397 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 397. ALIMENTOS A FAVOR DEL MAYOR DE EDAD. En los procesos de alimentos se seguirán las siguientes reglas:

1. Desde la presentación de la demanda el juez ordenará que se den alimentos provisionales siempre que el demandante acompañe prueba siquiera sumaria de la capacidad económica del demandado. Para la fijación de alimentos provisionales por un valor superior a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv), también deberá estar acreditada la cuantía de las necesidades del alimentario.
2. El cobro de los alimentos provisionales se adelantará en el mismo expediente. De promoverse proceso ejecutivo, no será admisible la intervención de terceros acreedores.
3. El juez, aún de oficio, decretará las pruebas necesarias para establecer la capacidad económica del demandado y las necesidades del demandante, si las partes no las hubieren aportado.
4. La sentencia podrá disponer que los alimentos se paguen y aseguren mediante la constitución de un capital cuya renta lo satisfaga; en tal caso, si el demandado no cumple la orden en el curso de los diez (10) días siguientes, el demandante podrá ejecutar la sentencia en la forma establecida en el artículo 306.

Ejecutoriada la sentencia, el demandado podrá obtener el levantamiento de las medidas cautelares que hubieren sido.

Artículo 3º. Adiciónese un artículo 397A, a Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 397A. ALIMENTOS A FAVOR DE MENORES DE EDAD. En los procesos de alimentos a niños, niñas y adolescentes se seguirán las siguientes reglas.

1. Cuando el demandante ofrezca pagar alimentos y solicite su fijación se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en este artículo.
 - a. Están legitimados para promover el proceso de alimentos y ejercer las acciones para el cumplimiento de la obligación alimentaria, sus representantes, quien lo tenga bajo su cuidado, el Ministerio Público y el Defensor de Familia.
 - b. En lo pertinente, en materia de alimentos para menores, se aplicará la Ley 1098 de 2006 y las normas que la modifican o la complementan-
 - c. Cuando no exista oposición por parte del demandado en procesos en los cuales la obligación es un título ejecutivo en materia de alimentos, a favor de un niño, niña o adolescente, con ocasión del incumplimiento previo, parcial o total del acuerdo, el juez ordenará la entrega anticipada de los títulos, conforme a lo dispuesto en el artículo 447 de este mismo código, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 6 de la ley 2242 de 2022, en el cual se crea el mecanismo de pagos por libranza cuando exista cuota de alimentos por sentencia judicial.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese un párrafo al artículo 447 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

PARÁGRAFO. En los procesos ejecutivos en materia de alimentos debidos a niños, niñas y adolescentes, estando en firme el auto que libra mandamiento de pago sobre el título ejecutivo, de no haber oposición del ejecutado frente a la anterior providencia, el juez ordenará la entrega anticipada de títulos al demandante, por el valor de la cuota periódica actual derivada del título ejecutivo, de manera sucesiva y permanente hasta el monto total de la obligación, o en su defecto, del monto total embargado, en tanto se emite providencia definitiva dentro del proceso.

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Oscar Barreto Quiroga
Senador de la República
Ponente



Juan Carlos García Gómez
Senador de la República
Ponente

15 DE AGOSTO DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General Comisión Primera
H. Senado de la República

15 DE AGOSTO DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

S. ARIEL AVILA MARTÍNEZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES