

GARANTIAS PROCESALES EN EL REGISTRO DE DEUDORES ALIMENTARIOS MOROSOS EN COLOMBIA

PROCEDURAL SAFEGUARDS IN THE REGISTRY OF CHILD SUPPORT DEFAULTERS IN COLOMBIA

MITCHELL CLITSMAN GIL BERNAL¹

RESUMEN

El presente artículo analiza los alcances normativos y procesales del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) en Colombia y su incidencia en las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales de los deudores alimentarios morosos. A partir de una investigación cualitativa, de enfoque documental, hermenéutico y analítico, se examina el REDAM como parte del derecho administrativo sancionador bajo los principios de legalidad y proporcionalidad, identificando vacíos procedimentales, se hace alusión a la discrecionalidad administrativa como forma de suplir los mismos y las tensiones entre la eficacia coercitiva del REDAM y la protección de derechos fundamentales; se proponen ajustes de armonización jurídica orientados a garantizar un equilibrio entre el poder sancionador del Estado y los límites derivados del Estado social y Democrático de Derecho.

PALABRAS CLAVE: Debido proceso, Derecho sancionador, Dignidad humana, Discrecionalidad administrativa, Registro de Deudores Alimentarios Moros.

ABSTRACT

¹ Abogado, Especialista en derecho administrativo, Candidato a magister en derecho administrativo.

This article analyzes the normative, procedural, and philosophical scope of the Registry of Defaulting Child Support Debtors (REDAM) in Colombia, created by Law 2097 of 2021, and its impact on due process guarantees and the fundamental rights of debtors. The study, conducted through qualitative research with a documentary, hermeneutic, and analytical approach, examines REDAM as a mechanism of administrative sanctioning law, framed by the principles of legality and proportionality.

A sociological component is also incorporated, supported by official data from DANE, ICBF, the Office of the Attorney General, and the Ombudsman's Office, which illustrates the scale of noncompliance with support obligations and its social implications, particularly regarding gender inequality and child protection. Based on normative and jurisprudential analysis, the paper identifies procedural gaps, unjustified discretion, and tensions between REDAM's coercive effectiveness and the protection of fundamental rights.

Likewise, adjustments for legal harmonization are proposed, aimed at ensuring a balance between the State's sanctioning power and the limits derived from the Social and Democratic Rule of Law, through the supplementary application of the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (Law 1437 of 2011) and the adoption of uniform guidelines by the ICBF and the Ministry of Justice. Finally, the effects of registering defaulting child support debtors are analyzed in light of the Colombian legal system.

KEYWORDS: Due process, Sanctioning law, Human dignity, Administrative discretion, Registry of Defaulting Child Support Debtors.

Introducción

El incumplimiento de las obligaciones alimentarias constituye una de las problemáticas sociales y jurídicas más persistentes en Colombia. A pesar de los avances normativos y de los mecanismos coercitivos previstos por el ordenamiento jurídico, la ineficacia de las medidas para garantizar el derecho de alimentos sigue afectando a miles de beneficiarios, en especial a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. Esta situación vulnera derechos fundamentales como la vida digna, la igualdad, la familia y la protección integral de la niñez, pilares esenciales del Estado Social de Derecho.

En respuesta a esta problemática, la Ley 2097 de 2021 creó el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), con el propósito de consolidar una herramienta de control y sanción orientada a promover el cumplimiento de las obligaciones alimentarias. Sin embargo, la aplicación práctica del REDAM ha suscitado controversias en torno a la discrecionalidad administrativa de las autoridades encargadas —principalmente comisarías e instancias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)— y a su incidencia sobre las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales de los deudores (Ley 2097, 2021).

El presente artículo examina el alcance normativo, procedimental y filosófico del REDAM en el contexto colombiano, con el fin de determinar si su estructura jurídica y su aplicación respetan los principios de legalidad, proporcionalidad y dignidad humana. La investigación parte del reconocimiento de que la protección de la niñez y el cumplimiento de los deberes familiares deben armonizarse con los límites del poder sancionador del Estado y con la salvaguarda de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

Para llevar a cabo la investigación, se formuló un interrogante que busque examinar cómo afecta la discrecionalidad administrativa en la aplicación del REDAM las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales de los deudores alimentarios en Colombia.

La relevancia social y jurídica de esta investigación radica en la necesidad de fortalecer la efectividad de los mecanismos de exigibilidad del derecho de alimentos, evitando que la aplicación del REDAM derive en actuaciones arbitrarias o desproporcionadas. Además, la reflexión crítica sobre esta figura permite contribuir al debate contemporáneo sobre los límites del derecho

administrativo sancionador, la responsabilidad parental y la legitimidad de las sanciones en un Estado Constitucional de Derecho

Metodología

Este artículo se enmarca en una investigación cualitativa, de carácter documental y analítico, cuyo propósito es examinar los alcances normativos y filosóficos del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) en Colombia y su incidencia sobre las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales, junto con el análisis de la aplicación de la inteligencia artificial en el procedimiento administrativo de registro de deudores alimentarios morosos.

Se adoptó un enfoque hermenéutico, orientado a la interpretación sistemática de la Ley 2097 de 2021 y de su interacción con el derecho administrativo sancionador, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como la jurisprudencia constitucional relacionada. Este método permitió identificar vacíos normativos, tensiones en la aplicación práctica y límites derivados de los principios de legalidad, proporcionalidad y dignidad humana.

Desde la perspectiva empírica, se integró un componente sociológico, sustentado en fuentes estadísticas oficiales (ICBF, fiscalía general de la Nación y Ministerio de las Tecnologías e Información), con el fin de contextualizar la magnitud del incumplimiento de las obligaciones alimentarias y sus repercusiones en el tejido social, particularmente en lo relativo a desigualdad de género, reproducción de la pobreza y vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

La estrategia metodológica se cerró con un proceso de análisis crítico y síntesis normativa, a partir del cual se formularon propuestas de armonización jurídica dirigidas a equilibrar la eficacia coercitiva del REDAM con la salvaguarda de garantías procesales y constitucionales, en consonancia con los principios del Estado Social de Derecho.

1. Contexto social del incumplimiento de obligaciones alimentarias en Colombia.

Para establecer una definición clara del concepto de alimentos en el presente caso se harán aproximaciones acordes al caso, tomando principalmente la normativa colombiana que, conforme a lo contemplado en el Código Civil (1887): “los alimentos son congruos o necesarios, los primeros permiten subsistir cómodamente conforme a su posición social y de los segundos se menciona que son los que bastan para sustentar la vida” (Art. 413). De lo anterior se puede extraer que la obligación legal de alimentos va dirigida, en primer medida, a satisfacer las necesidades de quien necesita los alimentos y que para lo cual en principio debería seguir las reglas referentes a capacidad y necesidad (Código Civil, 1887, art 419), lo que indica que el derecho de alimentos va dirigido a proteger el derecho fundamental a la vida, contemplado en el Artículo 11 de la Constitución Política (1991) y que, al contrastarlo conforme a los Artículos 3 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que resaltan que toda persona tendrá derecho a la vida y a un desarrollo de vida a nivel adecuado, siendo el derecho de alimentos un derecho humano fundamental y que se define como la garantía de un ciudadano de poder vivir en condiciones dignas cuando este no pueda permitírselo. En adición, el derecho de alimentos en un derecho universal, que no puede ser privado por su raza, religión, origen, situación migrante o cualquier forma de discriminación (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

Si bien el ordenamiento colombiano no tiene una definición legal general del derecho de alimentos, en casos especialísimos, como el de menores de edad, se ha definido el derecho de alimentos en el Artículo 24 de la Ley 1098 (2006) dicta que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto” (Ley 1098, 2006. Art 24).

Si bien esta definición dista inicialmente de la concepción de alimentos congruos y necesarios del Código Civil, está más relacionada al concepto de alimentos de la Declaración de

Derechos Humanos, al entenderse que el desarrollo integral, en el caso de menores de edad, satisface los postulados de vivir en condiciones dignas, así mismo, según Medina (2018):

“Se trata de un deber de auxilio de los progenitores, con el deber de crianza de los hijos, generando así una diferencia entre el deber paterno filial y la patria potestad, partiendo de la solidaridad surgida de los lazos afectivos, contribuyendo a todo aquellos a lo que carecen” (p. 680).

En el contexto colombiano se encuentra otra definición de alimentos, que es la de los adultos mayores y reza que esta población tendrá derecho a alimentos que aseguren su mantenimiento físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, resaltando que debe comprender lo imprescindible para alimentación, vestuario, afiliación al sistema de seguridad social en salud, recreación, cultura y, de forma general, todo lo necesario para la vida autónoma y digna de los adultos mayores (Ley 1251, 2008; ley 1850, 2009). El derecho de alimentos es un derecho de corresponsabilidad mutua, pues no depende solamente de un deber del Estado generar condiciones mínimas para la subsistencia, sino que “cada ciudadano, dependiendo la circunstancia tiene el deber de generar las condiciones que permitan asegurar su mínimo vital para si, como para su núcleo familiar y comunidad” (Orduz Barreto, 2023).

En síntesis, el concepto de alimentos de acuerdo con criterios legales y convencionales, como la obligación alimentaria, busca garantizar de forma intrínseca que se garantice la vida en condiciones dignas de las personas que los necesitan.

Este criterio se reafirma cuando la Corte Constitucional resalta que el objetivo de la obligación alimentaria es la subsistencia de los miembros más cercanos de la familia, pues está amparada por un deber de solidaridad, en donde el castigo o el reproche realizado al deudor alimentario no se da por reducir el patrimonio de otra persona, sino de incumplir ese deber de colaboración entre los miembros del núcleo familiar, para que de esta forma no se afecte la estabilidad de la misma (Corte Constitucional de Colombia, 1997, Sentencia C-237).

De igual manera, la Corte Constitucional agrega que la obligación alimentaria tiene un deber de solidaridad con los demás miembros familia, la cual se funda en la necesidad del

alimentado y la capacidad de alimentante, en consonancia con el derecho a formar una familia y elegir el número de hijos (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

Para ilustrar el panorama colombiano referente a la problemática en mención se pueden extraer las cifras referentes al delito de inasistencia alimentaria que reporta la Fiscalía General de la Nación, entre los años 2021 al 2024, se presentaron 172774 denuncias por el delito en mención. Por otro lado, y, siguiendo esta misma línea, conforme a cifras relacionadas con alimentos reportadas en el informe anual de PQRS del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el año 2024 se presentaron 47251, en el año 2023 un total de 39033 y en el año 2022, 36790, conforme a los anteriores datos, se pueden evidenciar un alto grado de incumplimiento de las obligaciones alimentarias (Fiscalía general de la Nación, 2025).

Con base en lo anterior, se evidencia el incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria, cuya consecuencia abarca un problema social, pues “los beneficiarios de alimentos son personas que no pueden subsistir por sí mismas o por sus propios medios, por lo que el obligado debe sufragar esta obligación con su propio patrimonio”(Corte Constitucional de Colombia, 2001), de esta forma el fin esencial de la obligación alimentaria es garantizar la vida de los beneficiarios, entiéndase Descendientes, Ascendientes, Cónyuges o compañeros permanentes, hijos adoptados, familia de crianza y donatario cuantioso (Código Civil, 1887 Artículo 411), inclusive cuando se discute si en el caso de los cónyuges o compañeros permanentes se debe a modo de sanción al cónyuge culpable, estando relacionada, según la Corte Constitucional (2001):

“(…) Deber de asistencia socorro y asistencia recíproca que se deben ellos mismos por el vínculo matrimonial o de compañeros en virtud de la unión que han decidido formar y que la misma puede subsistir hasta la disolución de la misma” (Corte Constitucional de Colombia, 2011, Sentencia T-506).

Conforme a lo manifestado, el hecho de no cumplir con el pago de la obligación alimentaria, es atentar directamente contra la vida de las personas, aunado que en casos especiales como los menores de edad, la obligación alimentaria no debe entenderse solamente dirigida a garantizar la supervivencia, sino a todos los medios necesarios para su desarrollo psicológico,

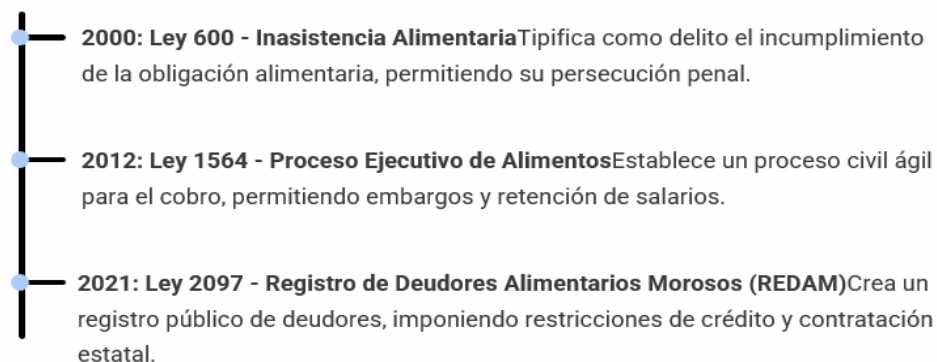
espiritual, moral, cultural y social (entiéndase desarrollo integral) (Congreso de la República, 2006, Artículo 24).

Adicionalmente, para poder definir una cuota de alimentos a favor de un beneficiario, esta debe obedecer a tres criterios en particular, 1) necesidad: la persona que solicita alimentos o el representante de ella, demuestra que son necesarios para la supervivencia o desarrollo integral del beneficiario debido a que este no puede subsistir por sus propios medios, 2) existe capacidad por parte del obligado alimentario para cumplir con lo fijado en la obligación alimentaria, es decir, que pueda soportar con su patrimonio, los gastos erogados del deber que le asiste como alimentante, que para casos particulares, aunque la persona no tenga bienes o un trabajo estable, se presumirá que por lo menos recibe un salario mínimo (Ley 1098, 2006. Artículo 129); 3) que exista un vínculo entre el alimentante y el alimentado que sustente el deber del pago de la obligación, en este caso de padres hacia sus hijos, hijos hacia sus padres, cónyuges, familiares por crianza y por último, se aclara que no en todos los casos es necesario tener vínculo filial, existe excepcionalmente el caso de donatario cuantioso.

Dada la relevancia de la conducta de que un obligado alimentario no contribuya con la obligación respecto de sus beneficiarios, el legislador ha tenido que disponer múltiples herramientas como el proceso ejecutivo de alimentos (Ley 1564, 2012) la denuncia por el delito de inasistencia alimentaria y el registro de deudores alimentarios morosos (Congreso de la República, 2021, Ley 2097) para poder hacer efectivo el derecho de alimentos y que el mismo cumpla los fines para los que fue dispuesto el derecho.

Ilustración 1.

Evolución Normativa de los Mecanismos de Exigibilidad del Derecho de Alimentos en Colombia.



Nota. Elaboración propia, 2025.

A pesar de la normativa, los medios ideados por el legislador tienen diferentes falencias para hacer efectivo el derecho a alimentos de los beneficiarios, refiriendo al primero citado el proceso ejecutivo de alimentos, regulado en los Artículos 469 al 472 del Código General del Proceso (2012) que va dirigido al cobro de una obligación clara, expresa y exigible de una obligación alimentaria, cuyo fin principal es el cumplimiento de esta, al tratarse la obligación alimentaria de una obligación principalmente pecuniaria, el proceso ejecutivo buscará el cobro a partir del patrimonio del deudor alimentario moroso, sin embargo, cuando el acreedor alimentario moroso no tiene bienes o recursos demostrables en su patrimonio (bienes sometidos a registros públicos como inmuebles o automotores), el proceso ejecutivo se hace inoperante ante tal problemática, esto debido a que legalmente solo se puede perseguir lo que es considerado un patrimonio formal y que, si bien esto puede responder al criterio de capacidad, la realidad en Colombia dista mucho de esta lógica, pues de acuerdo al informe trimestral emitido por Departamento Nacional de Estadística respecto a cifras de informalidad laboral para junio de 2025, la misma se situó en 55% total de las personas empleadas en Colombia (DANE, 2025), lo que dificulta perseguir mediante un proceso ejecutivo de alimentos a la mitad de los trabajadores en Colombia. Ahora bien, en casos como la tenencia de animales no es posible determinar la pertenencia de estos con el fin de remate, a menos que pertenezcan a una empresa o estén bajo supervisión de entidades como el ICA, en el caso de semovientes (Instituto Colombiano Agropecuario, 2024, Resolución 00008940), siendo la informalidad tan alta, se entorpece el

proceso para rematar el patrimonio perseguible de una persona obligada al pago de una cuota alimentaria.

Otro mecanismo para conminar el pago de la obligación alimentaria, es el delito de inasistencia alimentaria: “El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente” (Ley 1564, 2012. Artículo 433), esto indica que el delito tiene como fin proteger el deber de solidaridad entre la familia, que se encuentra dentro del Título VI del mismo código. Esto indica que tanto el proceso ejecutivo de alimentos como el delito de inasistencia alimentaria no busca solo que se satisfaga un deber civil, sino que busca que se verifique que no se haya puesto en peligro el bien jurídico de la familia, entendiendo la protección de lo que representa la familia, sino proteger los deberes que emanan de ella, como la solidaridad entre sus miembros, buscando garantizar la subsistencia de los mismos (Corte Constitucional de Colombia, 2002b, Sentencia C-984).

1. El registro de deudores alimentarios en Colombia.

Como último mecanismo para buscar el cobro de las obligaciones alimentarias se encuentra el registro de deudores alimentarios morosos, recientemente creado por la Ley 2097 (2021) que tiene como finalidad generar una base de datos donde se registren todos aquellos deudores alimentarios morosos que hayan incumplido en el pago de 3 cuotas alimentarias o más, generando múltiples efectos por la inscripción, esta herramienta se fundamenta a juicio del legislador, pues el problema del incumplimiento de las obligaciones alimentarias genera una grave discriminación en contra de la mujer, principalmente como representante de las víctimas, en este caso de menores de edad, lo que deriva en violencia de género, no obstante, de acuerdo a la exsenadora Maritza Martínez Aristizabal, argumenta que se realiza un estudio referente al delito de inasistencia alimentaria en Colombia, atendiendo a las cifras reportadas por Fiscalía General de la Nación, desde 2005 al 2010, solo el 1% de las querellas presentadas por el delito de inasistencia alimentaria terminan en sentencia condenatoria; se interpusieron alrededor de 250.000 denuncias penales por el delito, sin embargo, alrededor de un 85% llegan a ser

archivadas, y en más de las mitad de los delitos terminan por conciliación por montos inferiores a la deuda alimentaria. Además de que los tiempos procesales lentos en los procesos dirigidos al cobro de la obligación alimentaria repercuten en una denegación de justicia para los beneficiarios, adjuntando una carga cultural de cuidado de hijos e hijas está en su mayoría en cabeza de mujeres, resulta el incumplimiento de la obligación alimentaria como un acto de desigualdad y discriminación en contra de la mujer. Además, los procesos administrativos y judiciales cuentan con dificultades al momento de su desarrollo, como la falta de certeza probatoria en la capacidad económica del alimentante (fiscalía general de la Nación, 2025).

En consulta realizada al Ministerio de Telecomunicaciones, encargado de la operación de la plataforma de registro de deudores alimentarios morosos, con respuesta del 09 de septiembre, reporta que se han inscrito 4434 personas en la vigencia de la plataforma, discriminando de la siguiente forma: Defensoría de Familia 1287 inscritos, Comisarías de Familia 1756 y Juzgados de Familia y Promiscuos municipales 1391, de los cuales, solo se han retirado de la plataforma 48, 82 y 99 personas inscritas respectivamente (Ministerio de Telecomunicaciones, 2025).

Con base en los hechos mencionados, fue necesario ampliar los mecanismos dirigidos a cumplir con la obligación alimentaria, buscando que las medidas dirigidas a sancionar a los deudores alimentarios morosos sean efectivas y que no se requiera un aumento de las penas ya previstas, se busca que cree un sistema de identificación y monitoreo de los deudores alimentarios morosos con el propósito de persuadirlos para que se abstengan de perpetuar este tipo de conductas.

El Registro de Deudores Alimentarios Morosos busca garantizar principalmente el carácter civil de la obligación alimentaria, siendo el requisito para ser inscrito un incumplimiento equivalente a 3 cuotas o más, por lo que previamente a la inscripción, debe existir un título ejecutivo (Sentencia Judicial, Acta de Conciliación, Resolución o Documento Privado), emanado por las partes obligadas y que genere una obligación que contenga los elementos requeridos por un título valor (claro, expreso y exigible) (Ley 1564, 2012 Artículo 422). En caso de que no se ha fijado la obligación, no puede operar este mecanismo; esto a diferencia de la por el delito de inasistencia alimentaria, en donde se castiga las actuaciones que afecten al bien jurídico de la familia como derecho fundamental.

1.1.Procedimiento del registro deudores alimentarios morosos.

Dejando claro que el registro de deudores alimentarios morosos tiene como fin principal el castigo del incumplimiento de la obligación civil originada en la deuda alimentaria. Asimismo, se busca llevar un registro de las personas que han incumplido su deber de suministrar alimentos, por lo que es necesario realizar un análisis del procedimiento aplicable al registro de deudores alimentarios morosos.

La Ley 2097 (2021), consagra que es procedente el registro de una persona en el REDAM cuando esta incumple en el pago de sus obligaciones alimentarias en tres cuotas o más, sean sucesivas o no, diferencia la existencia de un proceso en la parte judicial y uno en la administrativa, sin diferencias en el proceso aplicable, pues resalta desde su Artículo 3 (Congreso de la República, 2021b), que conocerá el juez que conoció del proceso, sin embargo, el parágrafo 4, del mismo artículo, señala que cuando la obligación conste a título diferente a sentencia judicial, conocerá a prevención ICBF o Comisarías de Familia del proceso de inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos.

Ilustración 2.

Procedimiento de inscripción en el registro de deudores alimentarios morosos



Nota. elaboración propia, 2025.

La anterior gráfica permite evidenciar de forma general el procedimiento del registro de deudores alimentarios morosos; La norma, no genera diferencias entre el proceso judicial y el

administrativo, por lo tanto, ambos se rigen por el mismo, sin embargo, con las reglas aplicables a cada proceso, dependen del entorno a la autoridad que realizó la solicitud.

Analizando el proceso judicial, se menciona que será competente la autoridad judicial que conoció del proceso, de esta manera, conocerá del proceso que fijó la obligación alimentaria mediante sentencia o la que este conociendo del proceso ejecutivo de alimentos, sin embargo, se generan dudas al momento de aplicar los criterios de competencia territorial contemplados en el Código General del Proceso (2012, Artículo 28), en ocasión a que si el demandado reside en un municipio diferente al que se fijó la obligación, se debe adelantar el proceso de Registro de Deudores Alimentarios Morosos, ignorando la regla de competencia territorial. La situación se complica un poco más en el caso de niños, niñas y adolescentes, pues el artículo 97 de la ley 1098 de 2006(2006) indica que será competente la autoridad administrativa del lugar donde resida el niño, niña o adolescente, no obstante, si el NNA reside en ubicación diferente a donde se fijó la obligación alimentaria, ¿cuál autoridad debe conocer?, entiéndase que a diferencia de los mayores de edad, a quienes se puede aplicar la regla preferente de la Ley 2097, en el caso de niños, niñas y adolescentes se encuentra en el Artículo 28 (Ley 1564, 2012), inciso segundo, que para los procedimientos relacionados con alimentos, visitas y custodia será competente la autoridad judicial, donde se encuentre el NNA, tomando en cuenta el carácter de REDAM, se debe tomar como regla de competencia el lugar donde resida el NNA.

Otra duda que surge en la aplicación del procedimiento judicial de REDAM, es bajo qué tipo de proceso se debe adelantar el mismo, pues no hay claridad al respecto. Parece lógico que cuando se está adelantando un proceso ejecutivo, se adelante en el mismo desarrollo del proceso, a juicio personal, que se adelante como una pretensión más, y en el caso de que no se demuestre el pago, se ordene el registro, sin embargo, cuando no se está ante este trámite, sino solo se fijó la obligación alimentaria. En este caso, el juzgado debería abrir un proceso incidental del proceso de fijación para agotar el trámite REDAM o debe dar apertura un nuevo proceso para agotar el debido proceso correspondiente, dando apertura de un nuevo proceso, debido a que ya no se encuentra en discusión a la definición de la obligación alimentaria, sino se presente una negativa al cumplimiento de la misma.

A diferencia del proceso judicial, el proceso administrativo de REDAM , la autoridad competente la escoge a prevención el peticionario, debido a que el Parágrafo 4 del Artículo 3 (Congreso de la República, 2021b), indica que a prevención podrá conocer el proceso por ICBF o Comisaria de Familia, teniendo como regla que el título ejecutivo que contenga la obligación alimentaria sea diferente a la sentencia judicial; de tal forma, las actas de conciliación, resoluciones y documentos privados, serían de conocimiento de autoridades administrativas y, aplicando que el encargado de llevar a cabo el procedimiento REDAM, será la primera autoridad que conoció, esto en ocasión a la competencia a prevención que menciona el Proceso 15001-23-33-000-2025-00102-00 (Tribunal Administrativo de Boyacá, 2025), lo anterior, a diferencia de lo planteado por la oficina asesora jurídica de ICBF, en memorando 202320000000114623 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2023), se plasma que instituciones como ICBF solo pueden conocer de temas referentes al registro de deudores alimentarios morosos de niños, niñas y adolescentes en cuanto al deber de protección de los defensores de familia de los derechos de estos últimos, no obstante, la norma no genera tal diferencia, por lo que el concepto no puede ser tenido como válido.

Realizando un análisis más puntual del procedimiento, existen cuatro fases dentro del mismo: la recepción de solicitud y traslado al deudor alimentario moroso; el período de análisis del material probatorio y la decisión; el traslado de la decisión y los recursos para que quede en firme la inscripción; sin embargo, una vez finalizado el procedimiento, se puede solicitar el retiro ante la misma autoridad que lo inscribió.

Este procedimiento deja muchas dudas al momento de aplicarse, pues, en ambos casos, de acuerdo con las reglas aplicables conforme a la Ley 2097 de 2021 existen múltiples vacíos al momento del procedimiento de registro. A pesar de que en el judicial, se suplen dichos vacíos con reglas contenidas en el Código General del Proceso y normas concordantes, en proceso administrativo, se deben suplir los vacíos en principios con el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo (2011). Vale aclarar que la misma norma no incluye la forma o la norma a la que se debe acudir en caso de vacíos, por lo que la anterior interpretación es acudiendo a la regulación de materias semejantes así que, si bien el procedimiento en el mismo, son diferentes las reglas de aplicación del proceso judicial al del proceso administrativo (Código civil, art 8).

De lo anterior, es prudente analizar si el proceso administrativo de REDAM se puede entender como un proceso administrativo sancionatorio, “el proceso administrativo sancionatorio tiene como fin preservar el orden jurídico, generando sanciones y que busca prevenir las conductas contrarias al ordenamiento, se trata del poder de sanción que ejerce una autoridad administrativa, por el incumplimiento de los ciudadanos y servidor público los mandatos legales” (Consejo de Estado, 2013).

A su vez Ossa Arbelaez (2000), indica “el derecho administrativo sancionador busca garantizar la preservación y restauración del orden jurídico, sino también la prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, mediante el poder de sanción ejercido por las mismas autoridades” (pp. 167).

Por otro lado, la Corte Constitucional ha definido 5 elementos necesarios para determinar la facultad sancionadora de la administración:

1. La actividad sancionatoria, debe perseguir los fines del estado.
2. La sanción es una respuesta al incumplimiento de obligaciones y deberes de los administrados.
3. La potestad administrativa sancionadora tiene una finalidad preventiva, ante el inminente riesgo de vulneración de un derecho o incumplimiento de una obligación, que realice el administrado de forma voluntaria.
4. Se permiten sanciones que puedan afectar la libertad, también sanciones como multa, las mismas están sometidas a un procedimiento legalmente establecido.
5. La decisión sancionatoria está sujeto a control judicial. (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

De lo anterior, definiendo al REDAM como un proceso administrativo sancionatorio, surge la primera incógnita con respecto al desarrollo de este trámite y su apertura pues, al tratarse de un proceso administrativo sancionatorio, este debe notificarse personalmente, por lo que la notificación se debe hacer con el traslado al deudor alimentario de la solicitud.

Otro obstáculo que surge al momento de revisar el procedimiento es la forma sobre la cual debe contabilizarse el incumplimiento de tres cuotas o más, pues la norma expresamente no

indica si alude al cumplimiento total de la cuota o si esta corresponde entonces a un incumplimiento parcial. De acuerdo con las directrices emitidas por el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2023b, 2023a, 2024b, 2024c, 2024^a, Procedimiento para el registro de deudores alimentarios morosos), donde se dan pautas para el procedimiento REDAM por parte de diferentes dependencias del Instituto. Vale la pena destacar que se refiere al incumplimiento de la obligación alimentaria a partir del momento en que la misma se cause, por lo tanto, es posible que el incumplimiento de las tres cuotas o más pueda darse de forma parcial, es decir, si se incumple el pago del valor definido en la cuota por una extensión durante tres meses o más, aunque sea por un excedente mínimo, es posible solicitar el registro al REDAM y no debe acudirse a una interpretación donde el incumplimiento debe ser por mínimo el monto equivalente al total de la sumatoria de tres cuotas o más.

Con respecto al desarrollo probatorio del proceso REDAM, la norma no contempla una fase dentro del procedimiento correspondiente a la práctica de pruebas. Si bien puede entenderse que la autoridad administrativa decidirá si procede la inscripción o no, entonces es necesario determinar que el periodo para aportar y solicitar pruebas será dentro del término de 5 días hábiles, en donde se hace el traslado al deudor alimentario moroso, no obstante, aparece el interrogante ¿Qué tipo de pruebas se pueden aportar en el trámite REDAM? En principio se admite cualquier tipo de prueba. Ahora bien, ¿cuánto tiempo se tiene para la práctica de pruebas? ¿en qué momento se admiten las pruebas?, lo anterior se acoge al Artículo 48, que establece un término de 30 días para la práctica de estas, si fuese necesario. Con respecto al decreto de pruebas, el funcionario debería emitir un auto donde declare las pruebas admitidas y las negadas, sin embargo, existe otro vacío con respecto a la negación de algunas pruebas, pues no hay un procedimiento claro en cuanto a este caso, la norma no prevé esta situación, así que para armonizar el tema se acude al numeral 7 del Artículo 243 del CPACA (Congreso de la República, 2011c), permitiendo al procesado interponer el recurso de apelación contra el auto que decreta pruebas, si se le niega la práctica de alguna que el haya solicitado.

Respecto al mismo procedimiento, surge con una incógnita adicional a la práctica de pruebas: los procedimientos administrativos sancionatorios, los procesados, tienen derecho a presentar sus alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes una vez concluida la práctica de pruebas (Ley 1437, 2011, art 48). Sin embargo, dentro del procedimiento no se contempla una

fase procesal para hacerlo, de tal modo, de acuerdo al procedimiento contemplado en la Ley 2097 del 2021 con la decisión del funcionario encargado de la decisión, se omitiría esta fase, sin embargo, quedaría a discrecionalidad del funcionario permitir esta fase.

El parágrafo segundo del Artículo 3 de la Ley 2097 (2021) al solo permitir la excepción de pago como única posible dentro del proceso administrativo o judicial de REDAM, supone una vulneración de derechos a los procesados, en ocasión a que restringe el derecho de defensa. Además de ignorar la realidad colombiana, el Artículo 29 (Constitución Política de La República de Colombia, 1991) garantiza el derecho de defensa y contradicción, permitiendo que a quien se acuse de una conducta, pueda de esta forma defenderse de la acusación con pruebas que permitan demostrar su inocencia:

“Es el derecho de todos los ciudadanos, en cualquier actuación administrativa o judicial de ser oída, de hacer valer sus razones y argumentos, de controvertir, objetar y de solicitar las pruebas, además de la facultad de ejercer los recursos por ley” (Corte Constitucional de Colombia, 2017, Sentencia T-018).

De lo anterior, el deudor alimentario moroso, tiene derecho dentro del trámite REDAM a la defensa. El hecho de que solo se le permita excepcionar el pago de la obligación, genera una vulneración a sus derechos, primero porque predomina el carácter civil de la obligación y para esto existe un proceso menos lesivo como el ejecutivo de alimentos. Segundo, porque ignora una realidad colombiana por dar prioridad a lo formal sobre material, en el sentido de que no hace un análisis del cumplimiento de la finalidad de la obligación alimentaria, sino la sanción es aplicable por el incumplimiento de un título ejecutivo, sin tener en cuenta otro tipo de situaciones que también dieron el cumplimiento de la obligación alimentaria.

Por ejemplo, es normal que en el contexto social colombiano la obligación alimentaria sea impuesta por un juzgado, una comisaría de familia o una defensoría de familia mediante sentencia o acto administrativo, sin embargo, con el paso del tiempo, las circunstancias iniciales cambiaron, como los menores de edad: inicialmente se le concedió la custodia a la madre, pero por negligencia de la misma, se dio la custodia al padre, sin regular nuevamente una cuota de alimentos ni la custodia, simplemente como entrega voluntaria de la madre, por lo que el título

ejecutivo anterior no ha perdido validez y, sin embargo, según el parágrafo 2, no se permitiría a este padre poder excepcionar su inscripción en el REDAM, ya que él no debía pagar alimentos por ser el encargado de la custodia del hijo. Aunque se puede alegar que es culpa del padre por no buscar regular nuevamente la situación, no es posible dar aplicación a la formalidad sobre lo sustancial (CP, 1991, Artículo 228).

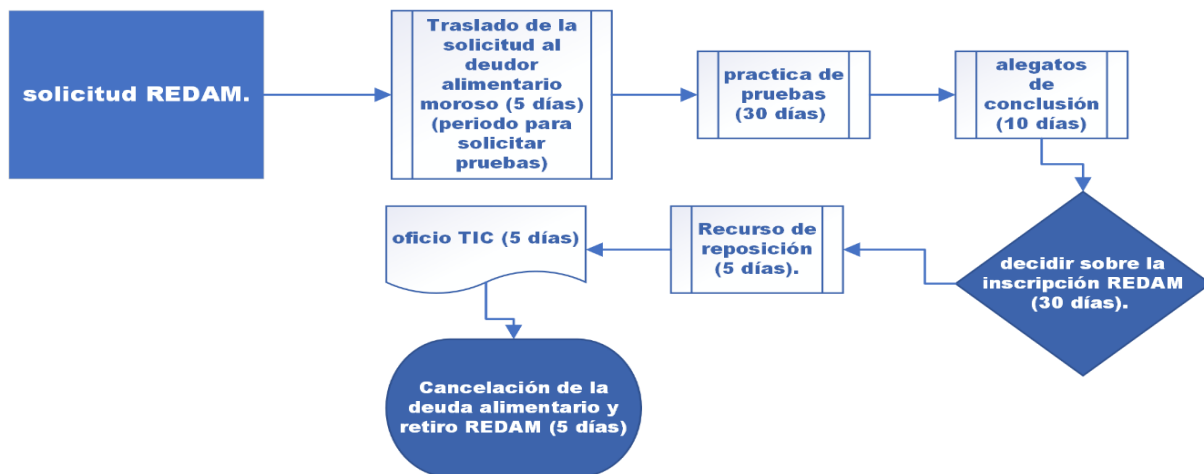
El caso anterior se podría referenciar de acuerdo a la aplicación de lo contenido artículo 152 del código del menor (1989) que generaba la regla de que en los procesos ejecutivos de alimentos a favor de menores de edad solo podía proponerse la excepción de pago, no obstante, la Corte Suprema de Justicia (2017) expresa que “es posible aludir distintas excepciones de mérito, independiente del origen del título que emana la obligación alimentaria, siempre y cuando vayan referidas a demostrar el acaecimiento de la obligación” (Sentencia STC10992) conforme a los principios que regulan la materia en el derecho sancionador, está prohibida cualquier tipo de responsabilidad objetiva, así que es necesario aclarar que cualquier tipo de excepción dirigida a demostrar el cumplimiento de la obligación o la inexistencia de la misma, debe ser admitido dentro del trámite REDAM, a diferencia de lo contemplado por la Corte Constitucional, que declara la exequibilidad del parágrafo segundo del artículo 3, aludiendo que cualquier conflicto originado en la exigibilidad de la obligación alimentaria diferente al pago, tiene escenarios propios de discusión (Corte Constitucional, 2021. Sentencia C-032).

Por último, encontramos que el proceso REDAM no tiene términos estimados de duración en referencia al término que tiene el funcionario en relación con el estimado de cuánto tiempo hay para definir si procede la inscripción o no. Según los lineamientos emitidos por instituciones como el ICBF o el Ministerio de Justicia con respecto a la inscripción del REDAM no se contempla una respuesta a esta incógnita, dejando a criterio discrecional de la autoridad administrativa la decisión o el término para definir si procede la inscripción del REDAM, no obstante, este se debe considerar un trámite administrativo sancionatorio así que es posible inferir que el término máximo para tomar la decisión es de 30 días después de haber finalizado el período para presentar los alegatos de conclusión, en caso que el funcionario haya concedido el estadio procesal de la alegación de conclusión, si no, se toma como referencia que el término de 30 días debe contabilizarse una vez finalizado el período probatorio (CPCA, 2011. Art 49) (Congreso de la República, 2011b, Artículo 49), una vez finalizado este período debe emitirse la respectiva

resolución que ordena inscribir o niega la inscripción, que tendrá recurso de reposición (5 días hábiles). Una vez en firme, habrán 5 días para oficiar al Ministerio de Telecomunicaciones para que realice el respectivo registro en la plataforma.

Ilustración 3.

Propuesta de armonización, registro de deudores alimentarios morosos.



Nota. Fuente: elaboración propia, 2025.

1.2. Discrecionalidad de los funcionarios en el REDAM.

Conforme a lo descrito, REDAM tiene fuertes vacíos en el ámbito de aplicación de su procedimiento y, al no existir una fuente de derecho vinculante como otras normas de forma directa que obliguen a la aplicación de un procedimiento estricto, la propuesta de aplicación queda subsumida a la discrecionalidad de los defensores familia y comisarios de familia, encargados de aplicar el procedimiento de REDAM. Según la Corte Constitucional (1995):

“Definir una reglamentación que prevea todas las situaciones en las que se pueda enmarcar una norma, es técnicamente imposible ante la dificultad de poder regular todas las consecuencias de las conductas desplegadas por la humanidad, de tal forma, es necesario permitir a un funcionario público, el poder decidir cómo actuar ante un fenómeno de la incertidumbre, escogiendo y juzgando entre las múltiples opciones la que mejor se adapte al caso en particular” (Corte Constitucional de Colombia, 1995, Sentencia C-031).

De lo anterior se concluye que la facultad discrecional de los funcionarios corresponde dentro de su campo de acción a escoger la mejor alternativa para dar la solución al caso, sin embargo, conforme a lo expuesto, el procedimiento REDAM en su Artículo 3 tiene vacíos y, que conforme a lo contemplado por instituciones que brindan las instrucciones para el registro, se generan practicas exegeticas que no favorecen la garantía de derechos de los deudores alimentarios morosos.

La incertidumbre derivada del vacío de la norma hace que un funcionario pueda seguir las reglas fijadas por las instituciones que le brindan asistencia técnica, sin embargo, dentro del mismo plano, el funcionario cuenta con la discrecionalidad para poder ofrecer un procedimiento más garante en defensa de los derechos de los deudores alimentarios morosos, lo anterior en cumplimiento de los propósitos del Estado Social de Derecho, por lo que un funcionario que decida brindar o negar este tipo de garantías, debe motivar su decisión en aras de que no contrarie los fines y principios del Estado, no dejándolo a una discrecionalidad absoluta del funcionario.

Conforme a lo expuesto, debe entenderse como un derecho del deudor alimentario moroso, el exigir las garantías procesales mínimas de un proceso administrativo sancionatorio, pues el REDAM sí cumple los presupuestos de un proceso administrativo sancionatorio conforme a lo contemplado por la norma y la Corte Constitucional.

Por lo anterior, un funcionario que niegue a un deudor alimentario moroso su derecho a la defensa, negando pruebas, fases procesales o excepciones de defensa, deberá motivar de forma correcta su decisión, ya que dentro del procedimiento REDAM no se contempla esa situación fáctica, Corte Constitucional (1998): “sin que la misma obedezca a razones lógicas, racionales o no atienda razones jurídicas de tal forma que no se supedite al capricho del funcionario”(Sentencia SU-250), pues como se ha indicado, la discrecionalidad de los funcionarios les permite operar cuando existen vacíos normativos, con el fin de dar la mejor solución al presupuesto fáctico.

El profesor García Enterría (1975) afirma que existe la facultad de control del poder discrecional a la administración, pues la administración no está sometida solamente a la ley, sino también a los principios generales del derecho, por lo que un funcionario no puede utilizar su

potestad para afectar el ordenamiento jurídico, debido a que el Derecho Administrativo es una mezcla de fuentes del derecho como la ley y la jurisprudencia, el funcionario debe ampararse bajo el normado de los principios generales, como en el presente caso, que ante la incertidumbre directa sobre el procedimiento y la falta de regulación la misma se puede suplir a partir de principios y reglas de interpretación jurídica (García de Enterría, 1975).

Cabe resaltar que, conforme al deber de motivar las decisiones en cualquier proceso administrativo, es necesario que el funcionario adopte una determinación frente a la posibilidad de negar un derecho de defensa del procesado, so pena que se deba acudir a control jurisdiccional para declarar la nulidad del acto administrativo. Una vez quede ejecutoriado el acto administrativo que ordena la inscripción; el registro en la plataforma de deudores alimentarios morosos debe llevarse a cabo por el Ministerio de Tecnologías de la Información (Decreto 1320, 2022).

2. Riesgo del uso de inteligencia artificial en el REDAM

Bajo lo expuesto con anterioridad, el REDAM, adolece de un procedimiento claro aplicable y que en estricto sentido, deja a discrecionalidad del funcionario las normas que regirán el proceso, por lo tanto, corresponde al funcionario que adelante el registro, aplicar normas generales del derecho con el fin de que no se vulneren garantías fundamentales de los deudores alimentarios morosos, no obstante, surge un incógnita al respecto, ante el creciente uso de la inteligencia artificial en la administración pública y por parte de los servidores públicos, con el fin de que sean mas eficientes en sus labores, ¿puede la inteligencia artificial representar un riesgo en su aplicación en un procedimiento poco reglado como lo es el REDAM?

Cabe precisar que el uso de inteligencias artificiales en la práctica judicial o administrativa de los servidores públicos no esta prohibida, por lo tanto la implementación de herramientas tecnológicas permitirá a los mismos desarrollar sus labores con mas eficiencia y eficacia, entendiéndose que este uso de herramientas no debe sustituir al funcionario encargado de realizar el procedimiento, la Cort Constitucional (2024) aclara:

“Cuando la inteligencia artificial se utiliza para sustituir el razonamiento lógico que debe realizar un ser humano, dándole la facultad de interpretar las pruebas y que la misma motive

y adopte la decisión, configura una violación al principio de juez natural” (Corte Constitucional, 2024, Sentencia T-323).

El principio de juez natural, sumado al principio de legalidad, obliga a que un funcionario en estricto sentido, debe conocer y adelantar el procedimiento, para el caso administrativo corresponde a Comisarios o Defensores de Familia, los cuales deben interpretar las normas procedimentales que regulen REDAM en atención a la protección de derechos fundamentales de todos los ciudadanos interesados en el procedimiento, limitando el uso de la inteligencia artificial, “cuando lo considere pertinente empleando su uso de forma razonada y proporcional, respetando la transparencia, la responsabilidad y la privacidad” (Corte Constitucional, 2024, Sentencia T-323).

Las inteligencias artificiales funcionan como algoritmos o software desarrollados, “que mediante uso de datos y cálculos matemáticos pueden identificar patrones o predecir sucesos y de esta forma pueden tomar decisiones, realizar actividades o emitir conceptos” (Briva Iglesias, 2023. P. 3), tomando en cuenta lo anterior, vale analizar, que como ya se dijo, el REDAM, no cuenta con antecedentes que permitan a la inteligencia artificial, realizar un correcto trabajo de análisis, que permita apoyar o dar una decisión respecto al registro de un deudor alimentario, aunado a que está prohibido por el principio de legalidad y de juez natural, en ocasión a que si aplicara de forma literal lo contenido en la ley 2097 de 2021, podría generar violación a garantías fundamentales de los deudores alimentarios morosos, en ocasión a que no se respetarían garantías procesales que no están contempladas en la norma y que la misma al no incluir una remisión normativa a otras normas, haría a que el sistema predictivo y que emite un concepto relacionado por parte de la inteligencia artificial, haga a la misma equivocarse o que a partir de presupuestos falsos o inventados tome una decisión que afecte derechos fundamentales de las partes involucradas dentro del proceso, por lo anterior, el uso de inteligencia artificial, siempre debe hacer con cautela y bajo supervisión del funcionario encargado de dar trámite al procedimiento de registro de deudores alimentarios morosos, aplicando su criterio propio y que se ajuste a la normativa general procesal para los procedimientos administrativos sancionatorios.

3. De los efectos del registro de deudores alimentarios morosos.

El Artículo 6 de la Ley 2097(2021) menciona los efectos derivados de la inscripción en el REDAM, divididos en 6 numerales.

El primer numeral y efecto descrito es una inhabilidad para contratar con el estado para la persona natural inscrita en REDAM y que se extiende al representante legal de una sociedad, y se extiende hasta que se ponga a paz y salvo con la obligación alimentaria.

Así mismo, en el segundo numeral se encuentra la inhabilidad para ser servidor público, impidiendo la posesión en el cargo, agrupando también a los servidores públicos denominados de elección popular y, en caso de que se encuentre desempeñando un cargo público, será suspendido mientras persista en el incumplimiento de la deuda alimentaria.

Estos dos efectos a juicio particular son los más relevantes en la inscripción al REDAM, pues restringen el derecho al trabajo, al acceso a cargos públicos y, en últimas, a una carrera administrativa de un ciudadano. Si bien la Corte da validez a este tipo de efectos basados en el principio de libertad del legislador al poder generar nuevas inhabilidades, con registro en REDAM como un mecanismo efectivo para conminar el pago, aludiendo también que es constitucional la norma, también debe garantizar el derecho de defensa del procesado, pues el Estado colombiano ya contempla con otras circunstancias parecidas como el (Ley 1952, 2019. Art 35), avalado con anterioridad por la Sentencia C-949 (2002), que declara exequible la norma en su momento la Ley 734 de 2002 y que para el caso de la contratación estatal, la sentencia C-651 de 2006, declara la exequibilidad del efecto de la inhabilidad de contratar con el Estado, de acuerdo al inciso tercero (Ley 610, 2000. Art 60) cuando se declare responsable fiscalmente y se incluya en el boletín de responsables fiscales (Corte Constitucional de Colombia, 2021, Sentencia C-032).

No obstante, el análisis de la Corte podría errar al minimizar la proporcionalidad de los efectos de REDAM, pues hay situaciones con efectos parecidos dentro del ordenamiento colombiano. Como el primer caso de la posesión o suspensión, que no es equivalente al proceso administrativo del Artículo 35 (Ley 1952, 2019), si bien tanto en REDAM como en el proceso disciplinario se garantiza el derecho de defensa, la graduación de las penas del proceso disciplinario se da conforme a la gravedad de la falta, mientras que en REDAM, no hay lugar a

ese tipo de graduación, simplemente se aplica la inhabilidad. Por otro lado, en el caso del registro público de responsables fiscales que, cuyo argumento para aplicar validez dado por la Corte Constitucional es que busca garantizar la idoneidad de los que contratan con el Estado, existen múltiples diferencias, porque el resultado de un proceso sancionatorio fiscal, al igual que uno disciplinario, no implica por ende la inhabilidad, esta dependerá de la gravedad de la falta, además que en estos casos, se consigna el parámetro del término de duración de la falta, a diferencia de REDAM, que deja una la sanción por un término indefinido.

Con respecto a lo anterior, desde la Sentencia C-117 se contempla que “los principios de derecho penal, son aplicables al derecho administrativo sancionatorio” (Corte Constitucional de Colombia, 2006), por lo que las sanciones tanto en derecho penal, como administrativo deben obedecer a principios fundamentales de la potestad sancionadora, que son los principios de legalidad y ultima ratio, así que en el caso REDAM, si bien se pone de presente la sanción que puede ser atribuible a un ciudadano, no es posible determinar el alcance o el término de esta. Viéndose afectado el principio de legalidad, independiente de que la norma impute su extensión hasta que se ponga a paz y salvo el deudor alimentario moroso de la obligación alimentaria, esta puede extenderse en el tiempo de forma indefinida sin definir una duración de la sanción, en ultimas tomando como sanción máxima la prescripción de la obligación alimentaria. Segundo, se afecta el principio de ultima ratio, que también puede ser aplicado en este caso particular, pues el Derecho Sancionatorio deber ser el último mecanismo en ser utilizado y, como se ha mencionado anteriormente, el REDAM, busca que se dé cumplimiento de la obligación civil de la obligación alimentaria, al existir otro mecanismo menos lesivo para los intereses del deudor alimentario moroso, el derecho sancionatorio solo debe aplicarse cuando no hay otro mecanismo eficaz para el cumplimiento de los fines que prevé la norma, como el proceso ejecutivo de alimentos, por lo que, a partir del principio de favorabilidad, se debe dar aplicación al proceso más favorable para los intereses del procesado.

Este efecto es, a su vez, contraria a lo pretendido por la misma norma, porque en su Parágrafo 4, Artículo 7 (Congreso de la República, 2021a), se debe generar a partir del mecanismo un sistema que verifique y apoye a los deudores desempleados o en informalidad a través de un Servicio Público de Empleo, es decir, la norma busca también ser un sistema de acceso de personas que no cuenten con un trabajo estable, sin embargo, el efecto de suspender

a un servidor público o no permitir a un contratista tener un vínculo con el Estado genera que “el efecto originado por REDAM comporte a su vez una vulneración de derechos del acreedor alimentario” (Osuna & Rojas, 2022), de esta análisis se desprende que el incumplimiento de las obligaciones alimentarias puede obedecer a que las normas que buscan castigar sobre alimentos “no tienen el análisis necesario que permita dar una solución de fondo, por lo que la regulación de la misma, genera en la población una mentalidad de que no los terminará afectando” (Londoño, 2022. P 22)

Respecto de los efectos contemplados en los numerales 3 y 4 del Artículo 6 de la Ley 2097 de 2021, se genera la crítica de la norma que determinó la inconstitucionalidad de las funciones otorgadas a notarias y entidades financieras para retener y consignar dineros: cuando un deudor alimentario moroso desee realizar un trámite de traspaso de una propiedad o desee adquirir un crédito con un entidad financiera, se mantiene la obligación de tener que presentar el certificado REDAM en este tipo de trámites (Consejo de Estado, 2023, 11001-03-06-000-2023-00210-00), sin embargo, esta obligación no genera ningún tipo de repercusión, ya que solo se convirtieron en obligaciones meramente informativas, y ninguna se suspende el trámite notarial y la entidad bancaria está en la libertad de conceder el crédito o no, ante esta situación, este tipo de efectos no contribuye al cumplimiento de las obligaciones alimentarias. De esta manera, la norma debió incluir el deber de las entidades de informar a ICBF (caso de menores de edad), Defensorías del Pueblo, Consultorio Jurídico y Fiscalía, con el fin de que se apoye a los acreedores alimentarios morosos con los procesos ejecutivos o penales buscando el pago de la obligación alimentaria tomando en cuenta la disponibilidad de recursos que adquirió el deudor alimentario moroso.

El art 5 de la ley 2097 (2021) ilustra el efecto común a otro procedimiento dirigido al pago de la obligación alimentaria como el proceso ejecutivo de alimentos, si bien tiene sustento en el Artículo 129 del Código de Infancia y Adolescencia (2006) debemos aclarar que aquí el efecto no solo se da para un proceso ejecutivo de alimentos de menor de edad, si no que se extiende a cualquier otro acreedor alimentario moroso y que, a diferencia del ejecutivo, en REDAM no es necesario pagar la garantía para permitir la salida del país, solo se tiene que acreditar el pago.

El Numeral 6, es otro de los efectos polémicos del REDAM, pues genera una afectación al derecho de patria potestad de los padres con respecto de su hijo en ocasión al incumplimiento de las obligaciones alimentarias (Ley 2097, 2021) . El párrafo 1 del artículo 110 del Código de Infancia y Adolescencia (2006), indica que el niño que vaya a salir del país solamente con un padre de familia, requiere del permiso otorgado por el otro, de tal forma, la salida del país de un niño siempre debe contar con el permiso de ambos padres, sin embargo, si el padre que no viaja está inscrito al REDAM, se permite la salida al NNA sin el permiso del otro padre. Aunque la Corte en la sentencia C-032 (2021), declara exequible este Artículo, porque garantiza el derecho de libertad de locomoción y al desarrollo integral de los NNA, al permitir poder salir del país, con su padre que está cumpliendo y que la limitación del derecho se da por el incumplimiento del padre que no ha cancelado la obligación sigue siendo polémico e inconstitucional de cierta forma la medida, porque se confunde el pago de una obligación de carácter civil, con el ejercicio y el derecho de patria potestad (Corte Constitucional, 2021. Sentencia C-032).

El párrafo 1 del Artículo 110 del Código de Infancia (Congreso de la República, 2006c), permite la salida del país del niño sin requerir el permiso cuando el padre haya sido privado de la patria potestad a través del Artículo 315 del Código(1873) y ser declarado en un proceso judicial ante el Juez de Familia en un proceso diferente, además de que las causales son muy explícitas como el maltrato, abandono, uso del hijo en actividades delictivas o que el padre haya sido condenando a más de un año en prisión, por lo que, restringir derechos de un padre a la patria potestad por no pagar sus obligaciones alimentarias es inconstitucional, pues no tiene forma de defenderse dentro del proceso REDAM de algunas de las causales contempladas dentro del Artículo 315 del Código Civil (1873), además de que no se le acusa de alguna en específico, que un padre no haya podido pagar, no significa que no haya sido un buen padre, si bien, no se debe entender que se restringe la patria potestad, la limitación al mismo, sin que medie la posibilidad de defenderse del mismo, es inconstitucional.

Conclusiones.

El estudio evidencia que el incumplimiento de las obligaciones alimentarias constituye un fenómeno estructural vinculado a condiciones socioeconómicas, de informalidad laboral y

desigualdad de género. Las estadísticas del DANE, ICBF y Fiscalía General de la Republica confirman la alta recurrencia del delito de inasistencia alimentaria y la limitada efectividad de los mecanismos judiciales para su exigibilidad. En este contexto, la creación del REDAM surge como una respuesta punitiva, más que preventiva, sin un diagnóstico profundo de las causas estructurales del incumplimiento, lo que reduce su capacidad de garantizar una protección real a los beneficiarios de alimentos.

El análisis normativo demuestra que el procedimiento de inscripción en el REDAM adolece de una regulación incompleta y ambigua, especialmente en lo referente a la competencia de las autoridades administrativas, los términos de decisión y los medios de defensa. Esta falta de precisión normativa genera una aplicación desigual del mecanismo, dependiendo de la interpretación de Comisarías e instancias del ICBF, lo que afecta la seguridad jurídica y la confianza en la administración pública. Además, los efectos sancionatorios —como la inhabilidad para contratar con el Estado o ejercer cargos públicos— resultan desproporcionados en relación con la naturaleza civil de la obligación alimentaria, debilitando la finalidad de resocialización que debería guiar la norma.

Se concluye que la discrecionalidad administrativa en la aplicación del REDAM, aunque necesaria en contextos de incertidumbre normativa, debe estar sujeta a límites claros derivados de los principios de legalidad, razonabilidad y motivación de los actos administrativos. En ausencia de dichos límites, la potestad de las autoridades se transforma en arbitrariedad, afectando el derecho de defensa y la presunción de inocencia. La investigación propone que las decisiones de inscripción y permanencia en el REDAM se sustenten siempre en actos motivados, con posibilidad de contradicción y control judicial efectivo, garantizando el equilibrio entre el interés superior del menor y los derechos del deudor.

El trabajo propone la aplicación supletoria del CPACA en los trámites administrativos de inscripción en el REDAM, así como la expedición de una reglamentación uniforme por parte del Ministerio de Justicia y el ICBF, que establezca criterios de competencia, plazos, medios probatorios y fases procesales. Estas medidas permitirían reducir la discrecionalidad y fortalecer la legitimidad institucional del registro. Asimismo, se sugiere incorporar principios de gradualidad y proporcionalidad en las sanciones, de manera que las restricciones derivadas del REDAM no

impidan al deudor generar ingresos para cumplir con sus obligaciones, evitando que el mecanismo se torne autodestructivo respecto de su finalidad social.

La investigación demuestra que el REDAM, aunque representa un avance normativo en la protección de los derechos de los beneficiarios de alimentos, presenta vacíos estructurales que comprometen su eficacia y compatibilidad con los principios del Estado Social de Derecho. La ausencia de reglas claras sobre competencia, términos procesales y medios de defensa genera una amplia discrecionalidad administrativa, lo cual puede traducirse en actuaciones arbitrarias que vulneren las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales de los deudores. Por tanto, se concluye que el REDAM requiere una reforma interpretativa y reglamentaria que lo armonice con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y con los principios de proporcionalidad, legalidad y dignidad humana, a fin de equilibrar la eficacia coercitiva del Estado con la protección de los derechos individuales.

REFERENCIAS

- Briva-Iglesias, V. (2023). *Inteligencia artificial (IA)*. Fundació Universitat Oberta De Catalunya (FUOC). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.25455.41127>
- Cámara de Representantes. (agosto, 14,2018). Proyecto de Ley Estatutaria No. 213 de 2018 Senado – 091 de 2018 Cámara “Por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones. Gaceta Oficial 672/18. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1225-proyecto-de-ley-091-de-2018>.
- Código Civil Colombiano (1887). Legis.
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991, 7 de julio). [2.^a ed.]. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-031. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia SU-250. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-184. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). Sentencia C-237 de 1997. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-011 de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-949 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-919. M.P. Jaime Araujo Renteria.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-651. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-117. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-506 de 2011. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-984 de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-397 de 2024. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia T-018 de 2017. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-032 de 2021. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-323 de 2024. M.P. Juan Carlos Cortés González.

Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. (2013). Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00. C.P. Álvaro Namén Vargas.

Consejo de Estado (2023). *Consulta 11001-03-06-000-2023-00210-00*. C.P María del Pilar Bahamon Falla.

Corte Suprema de Justicia. (2017). Sentencia STC10992. Radicación n.º 66001-22-13-000-2017-00622-01. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

DANE. (2025). Boletín técnico Ocupación informal Trimestre abril - junio 2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-abr-jun2025.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Informe trimestral de ocupación e informalidad laboral en Colombia*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co>
Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Lineamientos técnicos para la*

implementación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM). Bogotá: MinJusticia.

Decreto 2737 de 1989. (27 de noviembre de 1989). Código del menor. Diario Oficial No. 39.080.

Decreto 1310. (26 de julio de 2022). Por el cual se adiciona el Título 23 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto número 1078 de 2015, para reglamentar la Ley 2097 de 2021 que creó el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM). Diario Oficial 52107.

Dirección de Protección, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (septiembre, 06, 2023). Memorando 202320000000114623. Orientaciones sobre el trámite de inscripción en el Registro Único de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) – ley 2097 de 2021 y decreto 1013 de 2022.

Dirección de Protección, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (marzo, 27, 2024). Memorando 202420000000027683. Actuaciones en el Sistema de Información Misional sobre el Trámite de Atención Extraprocesal REDAM.

Fiscalía General de la Nación. (2025). Estadísticas de denuncias por el delito de inasistencia alimentaria (2021–2024). Bogotá: FGN.

Facultad de derecho de los Andes. (28 de septiembre de 2021). *Todo sobre el Registro de Deudores Alimentarios Morosos - REDAM* (Ley 2097 de 2021) [archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=0t004E0s_HA

García de Enterría, E. (1975). El control de los poderes discrecionales de la administración. *Revista de Derecho Público*, 17, 81–96. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35203/36894>.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2025). *Informes anuales de PQRS sobre obligaciones alimentarias (2022–2024)*. Bogotá: ICBF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023a). *Orientaciones sobre el trámite de inscripción en el Registro Único de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) - Ley 2097 de 2021 y Decreto 1013 de 2022*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2023b). *Respuesta a los interrogantes frente a la Línea Técnica en el trámite de inscripción en el Registro Único de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) – Ley 2097 de 2021 y Decreto 1310 de 2022*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2024a). *Actuaciones en el Sistema de Información Misional sobre el Trámite de Atención Extraprocesal REDAM*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2024b). *Respuesta a solicitud de concepto jurídico competencia defensores de familia en el REDAM*.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2024c). *Solicitud alcance concepto jurídico sobre el trámite para el Registro de Deudores Alimentarios Morosos - REDAM*.

Ley 1952 de 2019. (enero 28 de 2019). Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Diario Oficial No. 50.850.

Ley estatutaria 2097 de 2021 (julio 2 de 2021). Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.723.

Ley 1098 de 2006. (8 de noviembre de 2006). Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446.

Ley 1251 de 2008. (27 de noviembre de 2008). Protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 47.059.

Ley 610 de 2000. (18 de agosto de 2000). Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario Oficial No. 44.133.

Ley 1850 de 2009 (12 de julio de 2009). Sanciones por maltrato y abandono de adultos mayores. Diario Oficial No. 47.457.

Ley 1564 de 2012 (12 de julio de 2012). Código General del Proceso. Diario Oficial No. 48.489.

Ley 1437 de 2011 (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Diario Oficial No. 47.956.

Londoño, V. (2022). Análisis de la Ley 2097 de 2021: *Una mirada desde la eficacia simbólica del Derecho* [Universidad Pontificia Bolivariana - UPB]. https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/10283/Londo%c3%b1o_V_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ministerio de Telecomunicaciones. (septiembre, 09, 2025). *Respuesta Derecho de Petición - Radicado No. 251115798 del 09 de septiembre de 2025*. [archivo PDF].

Medina Pabón, J. E. (2018). *Derecho Civil: derecho de familia* (5.ª ed.). Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario. PP. 673-720.

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Oficina Asesora Jurídica, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (agosto, 30, 2023). Memorando 202310410000111963. Respuesta a los interrogantes frente a la Línea Técnica en el trámite de inscripción en el Registro Único de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) – Ley 2097 de 2021 y Decreto 1310 de 2022.

Oficina Asesora Jurídica, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (abril, 17, 2024) Memorando 202410410000043943. Respuesta a solicitud de concepto jurídico competencia defensores de familia en el REDAM.

Oficina Asesora Jurídica, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (mayo, 28, 2025).
Memorando 202410410000068113. Solicitud alcance concepto jurídico sobre el trámite
para el Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM.

Ossa Arbeláez, J. (2000). Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una
aproximación para su autonomía (Legis, Ed.; 1st ed.).
https://books.google.com.co/books/about/Derecho_administrativo_sancionador.html?id=dpjVLQAACAAJ&redir_esc=y.

Ordúz Barreto, C. P. (2023). Inasistencia alimentaria en Colombia. *Revistas ICDP*, 2.
<https://www.publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/571/646>.

Osuna, O. L., & Rojas, S. M. (2022). Registro de deudores Alimentarios Morosos como medio
idóneo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias en Colombia.
Universidad Libre de Colombia. <https://hdl.handle.net/10901/20594>.

Tribunal Administrativo de Boyacá (2025). *Sentencia 15001-23-33-000-2025-0010-00*. M.P Lalo
Enrique Olarte Rincón.