



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., 13 de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-06-000-2023-00210-00

Número Único: 2508

Referencia: Consulta formulada por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre la interpretación de los numerales 3° y 4° del artículo 6° de la Ley Estatutaria 2097 de 2021 «Por medio de la cual se crea el Registro de deudores Alimentarios Morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones».

El ministro de Justicia y del Derecho, con fundamento en lo previsto en el numeral 1° del artículo 38 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 y el numeral 1° del inciso tercero del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, consulta a la Sala sobre la interpretación de las consecuencias jurídicas contenidas en los numerales 3° y 4° del artículo 6° de la Ley Estatutaria 2097 de 2021 «Por medio de la cual se crea el Registro de deudores Alimentarios Morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

En el escrito dirigido a la Sala, el ministerio consultante expuso:

1. La Ley Estatutaria 2097 de 2021 establece medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y crea el Registro de deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como un mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias. Dicha ley en el artículo 6° dispuso en seis numerales, las consecuencias jurídicas de la inscripción en el REDAM.
2. La Corte Constitucional al ejercer el control constitucional automático del proyecto de Ley Estatutaria¹, mediante Sentencia C-032 de 2021 declaró la inexecutable de las consecuencias jurídicas del registro de deudores alimentarios que estaban contenidas en los numerales 3° y 4° del artículo 6° del proyecto de ley, lo cual, a juicio del ministerio, genera dudas sobre la interpretación, alcance y finalidad de dichas consecuencias.

¹ Proyecto de Ley Estatutaria¹ 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».

3. Los mencionados numerales 3° y 4° del artículo 6° del proyecto establecían las consecuencias jurídicas del registro cuando el deudor de alimentos: i) pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro; y ii) solicite o renueve un crédito ante la autoridad bancaria o de financiamiento.

4. En ejercicio del control previo e integral de constitucionalidad sobre el proyecto de la que posteriormente sería la Ley 2097 de 2021, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-032 de 2021², en cuyo resolutivo quinto decidió:

QUINTO: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6° del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, “*por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones*”, salvo los siguientes apartados normativos que se declaran **INEXEQUIBLES**:

[...]

5.2. La expresión “*En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria*”, contenida en el numeral tercero.

5.3. La expresión “*y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvente la deuda alimentaria originaria*”, contenida en el numeral cuarto.

5. En cumplimiento de lo resuelto por la Corte, el presidente de la República sancionó la Ley 2097 de 2021 suprimiendo los apartes declarados inexecutable, con lo cual, los numerales 3° y 4° del artículo 6° de la referida ley quedaron del siguiente tenor:

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

6. Destaca el Ministerio que, conforme al texto vigente de la norma, no resulta clara la consecuencia jurídica del registro de Deudores Alimentarios Morosos REDAM, en relación con los casos contemplados en los numerales 3° y 4° del artículo 6°,

² Con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz

referidos a cuando el deudor pretenda la enajenación de bienes inmuebles, y cuando realice una solicitud de créditos o renovación de los mismos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Ministerio de Justicia y del Derecho pregunta a la Sala:

1. ¿Cuál es el efecto útil de las disposiciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 2097 de 2021?

2. ¿El deber de exigir “el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos” previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 2097 de 2021 tiene meros efectos informativos?

3. ¿Puede un notario proceder a perfeccionar la enajenación de bienes sujetos a registro y otorgar la correspondiente escritura pública, en el caso en que el titular de derechos sobre los bienes sujetos a registro figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

4. ¿Está obligado y debidamente facultado el Notario para negar el servicio notarial y abstenerse de otorgar escritura pública cuando el titular de los bienes sujetos a registro a enajenar, figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

5. ¿Qué sucede si el Notario niega el servicio notarial de otorgamiento de una escritura pública de un bien sometido a registro, con fundamento en que el titular de los bienes a enajenar, figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

6. ¿Qué sucede si el Notario permite el otorgamiento y autoriza una escritura pública de un bien sometido a registro, cuando el titular de los bienes a enajenar, figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

7. ¿Puede una entidad bancaria o financiera otorgar o renovar un crédito a una persona que figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

8. ¿Está obligada la entidad bancaria o financiera a abstenerse de otorgar o renovar créditos a las personas que figuren en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

9. ¿Qué sucede si una entidad financiera o bancaria niega el otorgamiento o renovación de un crédito a una persona por figurar en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

10. ¿Qué sucede si la entidad financiera o bancaria permite el otorgamiento o la renovación de un crédito a una persona que figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas, la Sala estima necesario abordar las siguientes temáticas: i) Revisión previa de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria; ii) Efectos de la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional; iii) Exposición de motivos y trámite legislativo del proyecto de Ley Estatutaria No. 213 de 2018 Senado, 901 de 2018 Cámara; iv) Sentencia C-032 de 2021; v) Ley 2097 de 2021 (numerales 3° y 4° del artículo 6°) y Decreto 1310 de 2022; y vi) Conclusión.

i) Revisión previa de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria

Por disposición constitucional, las leyes estatutarias surten un trámite legislativo cualificado y regulan unas materias reservadas para ese tipo de leyes.

Es así, que el artículo 151 constitucional, establece las materias que tienen reserva de ley Estatutaria a saber:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e) Estados de excepción.
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

A su vez, el artículo 153 de la misma Carta Política establece que la aprobación, modificación, o derogación de las leyes estatutarias exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso dentro de una sola legislatura.

El inciso segundo de dicho artículo, dispone que el trámite de las leyes estatutarias comprende a su vez, la revisión previa de la executable del proyecto de ley por parte de la Corte Constitucional.

Además de esta disposición, el artículo 241 del mismo texto superior, al fijar las funciones de la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, en el numeral 8° le atribuyó la facultad de:

Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de **los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.** [Destacado por la Sala]

Las leyes estatutarias fueron entendidas por la Asamblea Nacional Constituyente como «una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución»³.

La misma Corte Constitucional ha sostenido, que la Carta Política reservó a las leyes estatutarias:

«materias que comportan una importancia cardinal para el desarrollo de los artículos 1 y 2 de la Carta, pues su regulación especial garantiza la vigencia de principios básicos constitucionales y propende por la consecución de los fines esenciales del Estado. De modo que imprimirle rigurosidad a la aprobación de la regulación de dichas materias y, además, mayor jerarquía a las leyes que las consagren, son medios idóneos para lograr la efectividad de los derechos constitucionales, la salvaguarda de un orden justo, así como la existencia de un sistema democrático y participativo»⁴.

Así las cosas, el constituyente estableció para las leyes estatutarias exigencias formales más estrictas para ser aprobadas, que las requeridas para las leyes ordinarias, además de un control constitucional previo, automático e integral, con el propósito de otorgarles mayor estabilidad y especial jerarquía en virtud de la trascendencia de las materias que regulan.

El control de constitucionalidad de las leyes estatutarias, es un control jurisdiccional, automático, integral, definitivo, participativo y previo, como lo ha explicado la misma Corte Constitucional en los siguientes términos:

Se trata de un control **jurisdiccional**, por cuanto a la Corte le está vedado estudiar la conveniencia u oportunidad de una norma jurídica. Sus fallos son en derecho a partir de la confrontación de un proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política. Por lo tanto, como lo sostuvo esta Corporación en sentencia C- 011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, “si bien el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es en realidad un control sobre un proyecto de ley, ello no implica que la Corte Constitucional sea colegisladora. En otras palabras, la naturaleza jurídica del objeto estudiado no conlleva un cambio en la naturaleza de la función judicial”.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2020.

⁴ Corte Constitucional. C-748 de 2011

De igual manera, es un control **automático**, por cuanto no requiere para su inicio de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, según así expresamente lo establece la Constitución en los artículos 153 y 241-8.

Así mismo, el control de constitucionalidad es **integral**, por cuanto de conformidad con el numeral 8º del artículo 241 Superior la Corte debe examinar los proyectos de ley estatutaria “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. De tal suerte que el juez constitucional debe confrontar la materialidad del proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política; e igualmente, analizar si se presentó o no un vicio de carácter procedimental en su formación.

De igual manera, se trata de un control de constitucionalidad **definitivo**, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 241-8 Superior, le corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias.

El control de constitucionalidad es asimismo **participativo**, por cuanto según los artículos 153 inciso 2º y 242 numeral 1º, cualquier ciudadano podrá intervenir en el proceso de constitucionalidad con el propósito de defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de ley.

Y, finalmente, es un control de constitucionalidad **previo**, por disposición del artículo 153 de la Constitución, que establece que dicho trámite comprenderá la revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto⁵.

Entonces, para que un proyecto de ley estatutaria pueda convertirse en ley, corresponde a la Corte⁶, previo a la sanción presidencial, verificar que se haya tramitado en una misma legislatura, haya sido aprobado por mayoría absoluta, y que en su contenido no se infrinja en ninguna medida preceptos constitucionales.

Le corresponde a la Corte Constitucional realizar el control previo de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Control de constitucionalidad que, por lo tanto, resulta ser integral y definitivo, y hace tránsito a cosa juzgada.⁷

ii) **Efectos de la declaratoria de inexecuibilidad de la Corte Constitucional**

Como ya se dijo, la revisión previa y oficiosa de constitucionalidad que realiza la Corte Constitucional a los proyectos de ley estatutaria, constituye un requisito para

⁵ Corte Constitucional. C-523 de 2005.

⁶ Corte Constitucional. Expediente PE-032 Control Constitucional del PLE No. 184 de 2010 Senado y 046 Cámara.

⁷ Corte Constitucional. C-787 de 2011

que el proyecto pueda ser sancionado como Ley de la República y nacer a la vida jurídica.

Cuando dicha revisión deriva en la declaratoria de inexecutable de todo o parte del proyecto, el texto debe suprimir aquello que la Corte haya encontrado como contrario a la carta política. En sí, tal declaratoria «es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional»⁸.

Ha señalado la Corte que la declaratoria de inexecutable, es pues una «prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexecutable», lo cual la saca del ordenamiento jurídico y no le permite producir ningún efecto hacia futuro, «independientemente de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, la Corte profiera una decisión retroactiva o difiera sus efectos hacia futuro»⁹.

En suma, si la sentencia advierte la incompatibilidad de una disposición con la Carta Política (inconstitucionalidad), se generan la prohibición general de su aplicación (inexecutable), y la imposibilidad de volverse a pronunciar sobre lo decidido en torno a ella (cosa juzgada constitucional).

La revisión previa de constitucionalidad constituye entonces un instrumento de seguridad jurídica, pues dada la importancia de las materias que se pretenden regular mediante el texto normativo estatuario, el constituyente previó la garantía de la revisión previa del Tribunal Constitucional como un requisito inherente a su propia condición, pues «no era suficiente para las leyes estatutarias su entrada en vigencia con la sola presunción de constitucionalidad que ampara a todas las leyes, sino que, respecto de aquellas era necesario garantizar con mucha más fuerza su sujeción a la Carta Política, promoviendo que al entrar en vigencia, sus textos normativos ya estuvieran sujetos al principio de supremacía constitucional y por supuesto al de seguridad jurídica»¹⁰.

Recientemente, en el concepto 2489¹¹, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explicó que las decisiones de la Corte Constitucional respecto de la inexecutable de una norma, son una orden de que debe acatarse sin

⁸ Corte Constitucional. C-329 de 2001

⁹ Ibidem.

¹⁰ Corte Constitucional. C-523 de 2005.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Número único: 11001-03-06-000-2022-00250-00. Diciembre 13 de 2022. Rad. 2489. Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla.

dilaciones pues son vinculantes y coercitivas. Indicó que dichas decisiones son definitivas y deben producir los efectos a los que está designada.

En dicho pronunciamiento de la Sala de Consulta se citó una decisión de la Corte Constitucional en la que señala que tratándose de fallos de constitucionalidad:

[...]

el carácter obligatorio de la jurisprudencia constitucional se desprende de sus efectos *erga omnes* y de la cosa juzgada constitucional. Además, por mandato expreso del artículo 243 Superior, los contenidos normativos que la Corte declara contrarios a la Constitución no pueden ser reproducidos por ninguna autoridad.¹²

Ha sostenido la Corte, que la jurisprudencia se entiende desconocida cuando se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; cuando se aplican disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; cuando se desconoce la *ratio decidendi* de sentencias de constitucionalidad; o cuando se contraría el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corporación a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias¹³.

En tal sentido, una ley estatutaria es sancionada sólo después de que la Corte Constitucional ha adelantado la revisión previa de exequibilidad y ha definido el sentido en que quedará la norma, todo lo cual, como es natural, es de obligatorio cumplimiento y constituye cosa juzgada.

Dicha cosa juzgada se da de manera previa garantizando que, el texto normativo de una ley estatutaria al entrar en vigencia ya está sujeto al principio de supremacía constitucional y seguridad jurídica, por lo que existe la imposibilidad de presentar una acción pública de inconstitucionalidad.

Lo anterior, sin perjuicio de lo que también ha indicado la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁴:

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-1112 de 2008.

¹³ Corte Constitucional Sentencia T-592 de 2009.

¹⁴ Corte Constitucional. C-007 de 2016. La Corte puede hacer un nuevo estudio de Constitucionalidad de una ley estatutaria cuando «se acuse a la ley estatutaria de presentar un vicio procedimental ocurrido con posterioridad al estudio previo hecho por la Corte o cuando los parámetros constitucionales que sirvieron de fundamento para la Constitucionalidad de la ley hayan sido modificados por cualquiera de las formas que la Constitución permite para su reforma y la acusación tenga fundamento en el desconocimiento de las nuevas normas parámetro de control por parte de la ley estatutaria».

En efecto, no obstante que esta Corporación sostiene que por regla general no pueden demandarse leyes estatutarias dado el carácter integral y definitivo del control ejercido por la Corte¹⁵ también ha precisado que es posible objetar su validez constitucional cuando “*se presente un cambio de las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para el inicial pronunciamiento de constitucionalidad.*”¹⁶

Conforme a lo expuesto, el examen previo y oficioso de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, es un requisito obligatorio para su existencia, pues sólo con dicho aval o con la supresión de los apartes declarados inconstitucionales por la Corte, el presidente puede sancionar el proyecto para que se convierta en Ley de la República, de obligatorio cumplimiento¹⁷.

iii) Exposición de motivos y trámite legislativo del proyecto de Ley Estatutaria núm. 213 de 2018 Senado, 901 de 2018 Cámara

El proyecto fue radicado el 15 de agosto de 2018 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes¹⁸.

La exposición de motivos del proyecto¹⁹, destaca que la inasistencia alimentaria a los niños es una problemática sostenida en nuestro país, con repercusiones negativas tanto para ellos como para la madre o el padre que asume la responsabilidad de su cuidado y manutención.

Igualmente, sostiene que una de las herramientas aplicadas en el derecho comparado, para coaccionar a los deudores a que cumplan su obligación, es la creación de los «registros de manutención infantil» los cuales tienen un control sobre quienes adeudan obligaciones alimentarias.

¹⁵ Según la sentencia C-011 de 1994 ello supone que “*al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior.*”

¹⁶ Esta regla ha sido reconocida, por ejemplo, en la sentencia C-253 de 2012.

¹⁷ El control previo de constitucionalidad también se predica de las regulaciones propias de ley estatutaria que no sean expedidas por el Congreso de la República, sino excepcionalmente por el Gobierno Nacional por cuanto «Si bien, la particularidad de los decretos-leyes expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de una especial habilitación constitucional transitoria constituye una excepción al régimen establecido en la Constitución para las leyes estatutarias, ello sin embargo no implica la facultad para omitir el deber de someterlas al control previo de constitucionalidad, pues se trata de un requisito inherente a su propia condición» Corte Constitucional C-523 de 2005.

¹⁸ Radicado por la senadora Maritza Martínez Aristizábal y por el representante David Ernesto Pulido Novoa.

¹⁹ Gaceta del Congreso, no. 672 de 13 de septiembre de 2018.

Indica que en Colombia «existen tres tipos de instrumentos legislativos dirigidos a garantizar los derechos de cuidado y manutención frente a hijas e hijos: (i) sobre los alimentos que se deben por ley a algunas personas, dentro de las que se encuentran hijas e hijos, contemplado en el Código Civil; (ii) sobre el Derecho de Alimentos, la obligación alimentaria, y sobre la mora en el cumplimiento de la obligación contemplado en el Código de Infancia y Adolescencia; y finalmente, (iii) sobre el delito de inasistencia alimentaria tipificado en el Código Penal».

Agrega que, tanto en las reclamaciones que se adelantan por la vía administrativa como las que se adelantan por la vía judicial, las dilaciones en los procesos, la congestión, la dificultad probatoria, la fijación de cuotas insuficientes y el incumplimiento en el pago de las mismas, es una constante que no permite la efectiva garantía de los derechos de los menores pues existen pocos mecanismos de coacción²⁰.

Por lo anterior, asegura que la creación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) es una herramienta efectiva para el cumplimiento de la obligación alimentaria.

Dado que la consulta que ocupa a la Sala se refiere concretamente al artículo 6° del proyecto, a continuación, se relaciona el desarrollo que dicho artículo tuvo en el trámite legislativo desde su radicación.

El proyecto de Ley Número 091 de 2018 se presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes²¹. El artículo 6° rezaba:

Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. Inhabilidad para contratar con el Estado. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.
2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.
3. Impedimento para perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sometidos a registro.
4. Para autorizar una escritura pública, la autoridad competente deberá solicitar la certificación expedida por el Redam de ambas partes del negocio jurídico, cuando se trate de personas naturales y, del representante legal, cuando una de estas sea persona jurídica. En caso de que aparezca registro de incumplimiento de

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

obligaciones alimentarias, el negocio jurídico no podrá perfeccionarse hasta tanto se regularice la situación.

5. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a la orden del juzgado que ordenó la inscripción en el Registro.

El informe de ponencia del proyecto²² para primer debate fue positivo y en el artículo 6, propuso la inclusión, de dos nuevos numerales (el 6 y 7), a saber:

6. Impedimento para solicitar licencia de conducción o documento análogo ante las autoridades de tránsito y transporte habilitadas para tal fin.

7. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.

Parágrafo. La información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) será remitida a la Superintendencia Financiera, quien tendrá la facultad de enviar la misma a las bases de datos o centrales de información de las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia e interés.

El informe de ponencia positiva para el segundo debate del proyecto²³, el cual, luego fue aprobado en la Plenaria de la Cámara, propuso modificaciones al numeral 3° del artículo 6°, al tiempo que, le agregó un parágrafo y un nuevo numeral 7°, así:

Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

[...]

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria.

[...]

²² Gaceta del Congreso, no. 735 de 19 de septiembre de 2018.

²³ Gaceta del Congreso, no. 890 de 24 de octubre de 2018.

7. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito en el Redam contemplada en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.

Parágrafo 2°. La consecuencia contemplada en el numeral 3 del presente artículo, aplica tanto para personas naturales como para representantes legales de personas jurídicas, siempre que estas últimas sean parte del negocio jurídico.

El Senado en el primer debate²⁴ suprimió la causal de impedimento para solicitar licencia de conducción prevista en el numeral 5, y mantuvo igual las demás disposiciones. Para el segundo debate, la ponencia²⁵ agregó un nuevo parágrafo, así:

Artículo 6°. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

[...]

Parágrafo 3°. La carga de verificación si el ciudadano está inscrito en el Registro recaerá únicamente en el Estado, las notarías y las entidades bancarias. La imposibilidad de verificar el registro deberá interpretarse en favor del ciudadano.

El informe de conciliación del proyecto en Senado²⁶, acogió el texto aprobado en segundo debate y ese fue el texto definitivo de la plenaria de dicha corporación²⁷.

Igualmente fue el texto aprobado en las plenarias de Cámara y Senado, y, en consecuencia, fue aquel que se remitió a la Corte Constitucional para su revisión con el siguiente texto:

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 213 DE 2018 SENADO, 901 DE 2018 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos
(Redam) y se dictan otras disposiciones”
El Congreso de la República de Colombia**

DECRETA:

[...]

²⁴ Gaceta del Congreso, no. 167 de 29 de marzo de 2019.

²⁵ Gaceta del Congreso, no. 506 de 10 de junio de 2019.

²⁶ Gaceta del Congreso, no. 563 de 18 de junio de 2019.

²⁷ Gaceta del Congreso, no. 564 de 18 de junio de 2019.

Artículo 6º. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:

1. El deudor alimentario moroso solo podrá contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado. Estando en ejecución el contrato, será causal de terminación del mismo incurrir en mora de las obligaciones alimentarias.

2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Si el deudor alimentario es servidor público al momento de su inscripción en el Redam, estará sujeto a la suspensión del ejercicio de sus funciones, hasta tanto no se ponga a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. En todo caso, se garantizará al deudor alimentario los derechos de defensa y debido proceso.

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos. En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria.

4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvante la deuda alimentaria originaria.

5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.

6. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito en el Redam contemplada en el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.

7. No se otorgarán subsidios a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan en paz y salvo con las obligaciones alimentarias.

Parágrafo 1º. La entidad designada por el Gobierno nacional para implementar, administrar y mantener el Redam, remitirá la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos a las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia.

Parágrafo 2°. *La consecuencia contemplada en el numeral 3° del presente artículo, aplica tanto para personas naturales como para representantes legales de personas jurídicas, siempre que estas últimas sean parte del negocio jurídico.*

Parágrafo 3°. *La carga de verificación si el ciudadano está inscrito en el Registro recaerá únicamente en el Estado, las notarías y las entidades bancarias. La imposibilidad de verificar el registro deberá interpretarse en favor del ciudadano²⁸.*

iv) Sentencia C-032 de 2021

A la Corte Constitucional en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales le correspondió adelantar el control constitucional previo, automático e integral del Proyecto de Ley Estatutaria número 213/18 Cámara, 091/18 Senado, «Por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones».

Para tal ejercicio, el alto tribunal invitó²⁹ a instituciones estatales, instituciones privadas y universidades a rendir concepto técnico.

La Corte analizó el trámite legislativo surtido, y concluyó que el proyecto de ley cumplió las reglas constitucionales y orgánicas aplicables al procedimiento que antecede a las leyes estatutarias, y que su materia efectivamente corresponde a ese tipo de ordenamiento.

Satisfecho el punto anterior, estudió la constitucionalidad material del articulado, dentro de lo cual analizó el derecho de alimentos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA). Destacó que tanto los instrumentos internacionales como el ordenamiento interno hacen énfasis en la observancia de la obligación del derecho a la alimentación de los NNA, para lo cual han definido los responsables, así como mecanismos y herramientas para asegurar su cumplimiento.

Reconoció que las reglas de conocimiento, actualización y rectificación de información personal contenida en base de datos como núcleo esencial del habeas

²⁸ Corte Constitucional. C-032 de 2021.

²⁹ (Defensoría del Pueblo; Migración Colombia; Superintendencia Financiera de Colombia; Superintendencia de Industria y Comercio, y Superintendencia de Notariado y Registro. Corte Suprema de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura, y Fiscalía General de la Nación. Academia Colombiana de Jurisprudencia; Comisión Colombiana de Juristas; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia; Instituto Colombiano de Derecho Procesal; Unión Colegiada del Notariado Colombiano, y Asobancaria. Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Javeriana, Libre, Externado de Colombia, del Rosario, de la Sabana, Sergio Arboleda, de Antioquia, del Norte, Industrial de Santander, del Magdalena, EAFIT, de Nariño e ICESI.

data, es un asunto que debía ser regulado por ley estatutaria, y que, dado que el principal mecanismo de incentivo para el pago de alimentos que regula el proyecto es el REDAM que consigna datos personales, ello tenía reserva de ley estatutaria.

En general, la Corte encontró que las normas objeto de examen fueron compatibles con la Carta Política.

La Corte declaró la constitucionalidad condicionada de los artículos 4°, 5° y 9° del proyecto a la interpretación desarrollada en la providencia (no se transcribe por no referirse a la materia de la consulta).

Ahora bien, respecto de las consecuencias de la inscripción en el REDAM contenidas en el artículo 6° del proyecto, el máximo tribunal revisó cada uno de los numerales y declaró: inexecutable el inciso final del numeral 1°, parcialmente inexecutable los numerales 3° y 4°, e inexecutable el numeral séptimo y el párrafo 2°, del artículo 6°.

Concretamente de los numerales 3° y 4° del artículo 6, el máximo tribunal constitucional consideró que contenían un mecanismo de ejecución de la obligación alimentaria con dos supuestos inconstitucionales a saber:

- Primero, por la atribución de facultades jurisdiccionales permanentes a los notarios y las entidades del sector financiero.

Indicó que excepcionalmente y de manera transitoria los particulares pueden ser investidos de la función de administrar justicia como una forma de colaboración en la eficacia del acceso a la administración de justicia³⁰, lo cual está supeditado al acuerdo de las partes de hacer uso de esa forma excepcional de resolución de conflictos, sin que pueda operar de manera coactiva³¹.

Agregó que los numerales 3° y 4° atribuían a particulares, de manera permanente, un mecanismo de cobro de la obligación alimentaria en mora, sin el previo consenso de las partes y que «si bien el uso de los trámites notariales para la tradición de bienes sujetos a registro y la solicitud de créditos son actos voluntarios, (...) la decisión en estos casos se restringe a acceder a esos servicios, más no a someter la ejecución de la mora alimentaria a la decisión de un particular».

³⁰ El inciso final del artículo 116 de la CP establece: Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

³¹ C-893 de 2001

- En segundo término, por la vulneración del derecho al debido proceso.

Indicó que el trámite de cobro a cargo de los notarios o las entidades bancarias y de financiamiento previsto en los numerales 3° y 4°, no estaba respaldado en un título ejecutivo, sino que bastaba con el registro de la información en el REDAM por lo que el deudor no contaba con mecanismos para la liquidación de la acreencia debida, para demostrar el cumplimiento parcial o total de la obligación o para formular excepción de pago como podría hacerlo en un proceso de ejecución ante jueces ordinarios, lo cual era inconstitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, precisó que «Los apartes iniciales de cada numeral son constitucionales puesto que **tienen un propósito eminentemente informativo** y su previsión no incide en la eficacia del derecho al debido proceso del deudor alimentario.»

Agregó la Corte, que el **deber de contar con el reporte en el REDAM, para el perfeccionamiento de actos sujetos a registro inmobiliario o para la solicitud de un producto de crédito no es una previsión que se oponga a la Constitución.**

Inclusive, en el último caso contar con esa información resulta pertinente para la evaluación del riesgo crediticio del futuro deudor a partir de su grado de cumplimiento con la obligación alimentaria. Así, conformaría un nuevo incentivo para el pago de esa acreencia, puesto que el interesado tendría motivos importantes para ponerse al día como paso previo a la solicitud de crédito.

Por lo expuesto, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las expresiones:

- “En caso de estar reportado, el monto de las cuotas alimentarias adeudadas se sumará a la tarifa de los derechos notariales. Será obligación de la notaría depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, con la finalidad de solventar la deuda alimentaria originaria.”* contenida en el numeral tercero; y
- “y, en caso de ser aprobado, será obligación de la entidad otorgante depositar lo adeudado a orden de la autoridad que ordenó la inscripción en el Registro, para que solvante la deuda alimentaria originaria”* prevista en el numeral cuarto.

El texto de los numerales 3° y 4° del artículo 6°, es el que pasa a exponerse a continuación.

v) **Ley 2097 de 2021 (numerales 3° y 4° del artículo 6°) y Decreto 1310 de 2022**

En cumplimiento de lo resuelto por la Corte, el presidente de la República sancionó la Ley 2097 de 2021, la cual crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) como mecanismo de control de las obligaciones alimentarias (artículo 1), de todos los que se encuentren en mora de más de tres cuotas alimentarias establecidas en sentencias ejecutoriadas, acuerdos de conciliación o cualquier título ejecutivo (artículo 2).

Igualmente establece la ley que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas podrán expedir de manera gratuita el certificado del registro en el Redam, el cual tendrá una vigencia de 3 meses (artículo 4) y contendrá los datos de identificación del deudor, la cantidad de cuotas en mora, el monto de la obligación pendiente y los intereses, así como la autoridad que ordena el registro (artículo 5).

Respecto de las consecuencias de la inscripción en el registro de Deudores Alimentarios Morosos, el artículo 6 de la ley, en los numerales 1³², 2³³, 5³⁴ y 6³⁵ establece la inhabilidad para contratar con el Estado y para ser nombrado y posesionarse en cargos públicos y de elección popular hasta que el deudor alimentario se ponga a paz y salvo con sus obligaciones, así como impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios.

Respecto de las consecuencias previstas en los numerales 3 y 4, al suprimir los apartes declarados inexecutable por la Corte Constitucional, quedaron del siguiente tenor:

Artículo 6º. Consecuencias de la inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos. *La inscripción en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos generará las siguientes consecuencias:*

³² Ley 2097 de 2021. Art. 6 numeral 1. El deudor alimentario moroso solo podía contratar con el Estado una vez se ponga a paz y salvo con sus obligaciones alimentarias. Esta inhabilidad también se predica del deudor alimentario moroso que actúe como representante legal de la persona jurídica que aspira a contratar con el Estado.

³³ Ley 2097 de 2021. Art. 6 numeral 2. No se podrá nombrar ni posesionar en cargos públicos ni de elección popular a las personas reportadas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, hasta tanto no se pongan a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. Si el deudor alimentario es servidor público al momento de su inscripción en el Redam, estará sujeto a la suspensión del ejercicio de sus funciones, hasta tanto no se ponga a paz y salvo con las obligaciones alimentarias. En todo caso, se garantizará al deudor alimentario los derechos de defensa y debido proceso.

³⁴ Ley 2097 de 2021. Art. 6 numeral 5. Impedimento para salir del país y efectuar trámites migratorios ante Migración Colombia o la entidad que haga sus veces.

³⁵ Ley 2097 de 2021. Art. 6 numeral 6. No se requerirá la autorización del padre o madre inscrito. en el Redam contemplada en el Artículo 110 de la Ley 1098 de 2006.

3. Cuando el deudor alimentario pretenda perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

4. Cuando el deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito ante una entidad bancaria o de financiamiento, se exigirá el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

El parágrafo 1 del artículo 6 dispone que la entidad designada por el Gobierno nacional para administrar y mantener el REDAM, remitirá la información allí contenida a las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia.

De lo expuesto, es claro que la Ley 2097 de 2021 con la creación del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) busca ser un instrumento para impulsar el pago de las obligaciones alimentarias a partir de la verificación del incumplimiento de las mismas, y la fijación de consecuencias que por dicho incumplimiento se derivan.

Dichas consecuencias en el caso de los numerales 1, 2, 5 y 6, del artículo 6, generan un defecto o impedimento para que el deudor moroso, pueda adelantar una acción, como salir del país o suscribir un contrato con el Estado, u ocupar un cargo público.

Por el contrario, las consecuencias previstas en los numerales 3 y 4 tienen fines meramente informativos bien para la notaría como requisito para perfeccionar la enajenación de un bien sometido a registro, o bien para la entidad financiera o bancaria y las centrales de riesgo, para las cuales el historial crediticio de quienes pretender ser sus beneficiarios es una información relevante.

En este último caso, dado que la información de estar inscrito en el Redam es un criterio de evaluación del riesgo del futuro deudor, el pago de la acreencia constituye un incentivo para ponerse al día con el pago, previo a la solicitud del crédito.

El REDAM es pues, una forma de tratamiento de datos personales y, en consecuencia, le son aplicables las categorías y el ámbito de protección propio del habeas data. Esto es, el responsable del tratamiento debe contar con la autorización cualificada del titular y administrar dichos datos conforme a lo autorizado.

En suma, la existencia del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), no tiene como objetivo discriminar, negar un servicio público o estigmatizar al titular del dato, sino por el contrario, ser una fuente de información del incumplimiento de una obligación legal (obligación alimentaria) y con ello, «lograr el pago de

obligaciones estrechamente vinculadas con la vigencia de los derechos fundamentales de los acreedores alimentarios»³⁶.

En tal sentido, es la fuente de información oficial, de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que están vinculadas a la aplicación de las consecuencias de la inscripción en el REDAM descritas en el artículo 6° de la Ley 2097 de 2021, para dar cumplimiento a las mismas.

La Ley 2097 de 2021 fue reglamentada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1310 de 2022³⁷, el cual adicionó parcialmente el Decreto 1078 de 2015, Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y asigna al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MINTIC como cabeza de dicho sector, el diseño, desarrollo, implementación, administración, operación y actualización del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).

Dicho decreto establece que el Registro expide gratuitamente el certificado sobre la «condición o no de deudor alimentario moroso de una persona, como consecuencia de su inclusión o cancelación en el registro»³⁸.

Adicionalmente, fija como fuente de información para alimentar el registro³⁹: (i) el juez que conoce o conoció del proceso de alimentos; (ii) el funcionario que conoce o conoció del proceso de alimentos; (iii) los Comisarios de Familia y (iv) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de los Defensores de Familia.

El decreto define el REDAM, como un banco de datos electrónico de carácter público y gratuito que contiene y administra la información y datos personales del deudor alimentario moroso susceptible de registro⁴⁰.

Igualmente prevé que son usuarios de la información:

exclusivamente las personas jurídicas, públicas o privadas que estén vinculadas a la aplicación de las consecuencias de la inscripción en el REDAM descritas en el artículo 6° de la Ley 2097 de 2021, y que tienen interés legítimo para acceder a información contenida en la inscripción en el REDAM⁴¹.

³⁶ Sentencia C-032 de 2021

³⁷ Decreto 1310 de 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 1078 de 2015, para reglamentar la Ley 2097 de 2021 que creó el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)"

³⁸ Numeral 1 artículo 2.2.23.3 Decreto 1310 de 26 de julio de 2022

³⁹ Numeral 2 artículo 2.2.23.3 Decreto 1310 de 26 de julio de 2022

⁴⁰ Numeral 4 artículo 2.2.23.3 Decreto 1310 de 26 de julio de 2022

⁴¹ Numeral 6 artículo 2.2.23.3 Decreto 1310 de 26 de julio de 2022

Según el artículo 2.2.23.4 del referido Decreto, el objetivo del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) es servir como mecanismo de control al incumplimiento de las obligaciones alimentarias.

A su vez, el artículo 2.2.23.7 establece que la finalidad del tratamiento de la información contenida en el REDAM es:

[...] controlar el incumplimiento de las obligaciones alimentarias de modo que **solo podrá ser utilizada para constatar que los ciudadanos no tengan obligaciones en mora, so pena de las consecuencias contempladas en el Artículo 6º de la Ley 2097 de 2021.**

PARÁGRAFO 1. En caso de que la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) sea accedida por una central de riesgo crediticio, financiero y comercial, ésta solo podrá conocer la información para efectos de lo de su competencia en los términos y finalidades establecidas en la Ley 2097 del 2021.

PARÁGRAFO 2. El uso de la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) para una finalidad diferente a la contenida en el presente Artículo será considerado irregular y estará sometido a las sanciones establecidas en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, y demás normas que las desarrollen, adicionen o modifiquen. Negrillas por fuera del texto original.

Los destinatarios de la información consignada en el REDAM, según el artículo 2.2.23.9 son:

1. Los titulares de la información, en los términos de que trata el numeral 5º del Artículo 2.2.23.3. del presente Decreto, así como a las demás personas señaladas en el Artículo 13 de la Ley 1581 de 2012;
2. Los acreedores alimentarios, respecto de la inscripción o retiro realizado en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM);
3. Los usuarios de la información de que trata el numeral 6 del Artículo 2.2.23.3. del presente Decreto, quienes deberán consultarla de oficio para determinar la aplicación de las consecuencias establecidas en el Artículo 6 de la Ley 2097 de 2021;
4. Las fuentes de la información, en los términos de que trata el numeral 2 del Artículo 2.2.23.3. del presente Decreto;

5. Las entidades públicas, cuando el conocimiento de dicha información corresponda directamente a la aplicación de las consecuencias de que trata el Artículo 6 de la Ley 2097 de 2021;
6. Los órganos de control y demás entidades con potestad disciplinaria, fiscal o administrativa, y en general cuando la información contenida en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) sea necesaria para el desarrollo de una investigación en curso;
7. Las centrales de riesgo crediticio, financiero y comercial, para lo de su competencia, observando los postulados de la Ley 1266 de 2008, garantizando la protección del derecho fundamental al Hábeas Data de los titulares de la información;
8. Las demás personas que expresamente autorice la Ley.

[...]

El artículo 2.2.23.13 del Decreto precisa que la carga de verificar si un ciudadano se encuentra inscrito en el REDAM, recae exclusivamente en el Estado y la imposibilidad de verificar el registro debe interpretarse a favor del ciudadano.

vi) Conclusión

Para resolver los interrogantes del ministro de Justicia y del derecho, con fundamento en lo explicado en los acápites precedentes, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- La Corte Constitucional en revisión previa de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria núm. 213 de 2018 Senado, 901 de 2018 Cámara, «Por medio de la cual se crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) y se dictan otras disposiciones», mediante Sentencia C-032 de 18 de febrero de 2021, declaró inexecutable las consecuencias de la inscripción en el registro REDAM previstas en los numerales 3° y 4° del artículo 6° al considerar que:
 - (i) atribuían facultades jurisdiccionales permanentes a los notarios y a las entidades del sector financiero a través de un mecanismo de cobro de la obligación alimentaria en mora, sin el previo consenso de las partes, y (ii) vulneraban el derecho al debido proceso pues dicho cobro no estaba respaldado en un título ejecutivo y el deudor no contaba con mecanismos para la liquidación de la acreencia debida, para demostrar el cumplimiento parcial o total de la obligación o para formular excepción de pago.

En todo caso, la Corte precisó que los apartes iniciales de dichos numerales, es decir, aquellos que se refieren a la obligación de presentar ante el notario y ante las entidades bancarias o de financiamiento, el certificado de Registro de Deudores Alimentarios Morosos -REDAM, sí son constitucionales, pues tienen un propósito eminentemente informativo.

- El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) fue creado por la Ley 2097 de 2 de julio de 2021, como instrumento para impulsar el pago de las obligaciones alimentarias a partir de la verificación del incumplimiento de las mismas, y la fijación de consecuencias por dicho incumplimiento derivan.

Dicha ley suprimió los apartes declarados inexecutable por la Corte en los numerales 3° y 4° del artículo 6°, y mantuvo el aparte inicial de cada uno, con lo cual, el certificado del REDAM es requisito tanto para perfeccionar la enajenación de un bien sometido a registro, como para solicitar un crédito o la renovación del mismo y en consecuencia, debe ser exigido por las notarías, y por las entidades financieras o bancarias, éstas últimas para evaluar el historial crediticio de quienes pretender ser sus beneficiarios

El Gobierno Nacional mediante Decreto 1310 de 2 de julio de 2022 reglamentó la Ley 2097 de 2021, y en el artículo 2.2.23.7 indicó que la finalidad de la información contenida en el REDAM es constatar el incumplimiento de las obligaciones alimentarias en mora, e indicó que su uso distinto es irregular y está sometido a las sanciones de las leyes de habeas data.

Las disposiciones tanto de la Ley 2097 de 2021 como del Decreto 1310 de 2022 son de obligatorio cumplimiento tanto para los notarios, en la función fedataria, como en la actividad bancaria de las entidades financieras.

En consecuencia, éstos, en ejercicio de su función, deben exigir el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), como requisito para perfeccionar la enajenación de un bien sometido a registro, y para otorgar un crédito bancario, más no como causal para no negar uno u otro acto, sino para efectos informativos.

- En suma, no le es posible ni a los notarios ni a las entidades financieras al constatar que quien realiza el trámite está inscrito en el REDAM, negar el acceso a los servicios y trámites a realizarse en una y otra, en ningún sentido.

En atención a las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil

III. RESPONDE

1. ¿Cuál es el efecto útil de las disposiciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 2097 de 2021?
2. ¿El deber de exigir “el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos” previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 6 de la Ley 2097 de 2021 tiene meros efectos informativos?

Por unidad temática se responden las preguntas 1 y 2 en el siguiente sentido:

El REDAM es un banco de datos electrónico de carácter público y gratuito, que contiene y administra la información y datos personales del deudor alimentario moroso susceptible de registro y que busca como efecto útil, servir de instrumento para impulsar el pago de dicha obligación.

La exigencia de presentar el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM) prevista en los numerales 3° y 4° del artículo 6° de la Ley 2097 de 2021 tiene un efecto informativo obligatorio, bien para la notaría como requisito para perfeccionar la enajenación de un bien sometido a registro, o bien para la entidad financiera o bancaria para las cuales es relevante como criterio de evaluación del riesgo de quienes pretenden ser sus beneficiarios, tal y como lo establece la propia ley y el Decreto 1310 de 2022, y conforme fue precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021.

3. ¿Puede un notario proceder a perfeccionar la enajenación de bienes sujetos a registro y otorgar la correspondiente escritura pública, en el caso en que el titular de derechos sobre los bienes sujetos a registro figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?
4. ¿Está obligado y debidamente facultado el Notario para negar el servicio notarial y abstenerse de otorgar escritura pública cuando el titular de los bienes sujetos a registro a enajenar, figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?
5. ¿Qué sucede si el Notario niega el servicio notarial de otorgamiento de una escritura pública de un bien sometido a registro, con fundamento en que el titular de los bienes a enajenar, figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

6. ¿Qué sucede si el Notario permite el otorgamiento y autoriza una escritura pública de un bien sometido a registro, cuando el titular de los bienes a enajenar, figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

Por unidad temática se responden las preguntas 3 a la 6 en el siguiente sentido:

Tal y como se explica a lo largo del concepto, conforme al numeral 3° del artículo 6° de la Ley 2097 de 2021, para perfeccionar la enajenación de bienes muebles o inmuebles sujetos a registro, la notaría debe exigir el certificado del Registro de Deudores Alimentarios Morosos -REDAM- con el único efecto informativo que establecen la ley, y el Decreto 1310 de 2022.

En tal sentido, el notario, una vez cuente con dicho certificado, y aún, si en éste se verifica que una de las partes del negocio es deudor alimentario, debe proceder al perfeccionamiento del mismo, y a otorgar la respectiva escritura pública, y no le es dable, negar el servicio notarial o abstenerse de cumplir con su función invocando dicho reporte.

El notario que, invocando el reporte en el REDAM niegue el servicio público notarial, como particular que cumple una función pública, incurriría en una falta disciplinaria de las establecidas en el título II del Código General Disciplinario, por el incumplimiento y la extralimitación de sus funciones.

7. ¿Puede una entidad bancaria o financiera otorgar o renovar un crédito a una persona que figure en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

8. ¿Está obligada la entidad bancaria o financiera a abstenerse de otorgar o renovar créditos a las personas que figuren en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

9. ¿Qué sucede si una entidad financiera o bancaria niega el otorgamiento o renovación de un crédito a una persona por figurar en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

10. ¿Qué sucede si la entidad financiera o bancaria permite el otorgamiento o la renovación de un crédito a una persona que figura en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)?

Por unidad temática se responden las preguntas 7 a la 10 en el siguiente sentido:

Como también se ha explicado, conforme al numeral 4° del artículo 6° de la Ley 2097 de 2021, la entidad bancaria o de financiamiento en la que un deudor alimentario solicite un crédito o la renovación de un crédito, debe exigir el certificado

del Registro de Deudores Alimentarios Morosos – REDAM- con un propósito eminentemente informativo y sólo con fines de evaluación del riesgo crediticio del deudor a partir de su grado de cumplimiento con la obligación alimentaria.

Por lo expuesto, la entidad bancaria o financiera puede otorgar o renovar créditos a las personas que figuran como deudores en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).

Lo anterior sin perjuicio de la decisión que pueden adoptar dichas entidades de negar la solicitud de un deudor alimentario, luego de la respectiva evaluación del riesgo, de acuerdo a la capacidad y comportamiento crediticio de quien pretende ser beneficiario.

Remítase al Ministerio de Justicia y del derecho y envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: El presente concepto fue firmado electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.