

ANALISIS A LA LEY 311 DE 1996

JUAN JOSE ENSUNCHO CONSUEGRA

**Ensayo presentado como requisito para
optar al título de :
Abogado.**

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

MODULO DE CIVIL

BARRANQUILLA

1997

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. NOCIONES GENERALES	2
1.1. DEFINICIONES Y TERMINOLOGIA	2
1.2. DEFINICION DE FAMILIA	2
1.3. ¿QUE ES EL REGISTRO NACIONAL DE PROTECCION FAMILIAR ?	2
1.4. ANTECEDENTES HISTORICOS	3
2. ANALISIS DE LA LEY 311 DE 1996	6
2.1. ANALISIS	6
2.2. CREACION	6
2.3. DEFINICION	6
2.4. RESPONSABILIDAD DEL REGISTRO	8
2.5. CONFIGURACION DEL REGISTRO	9
2.6. RADICACION DE OFICIOS	11
2.7. EFECTOS DEL REGISTRO	11
2.7.1. Obligación del empleador	12
2.7.2. Declaración de obligación alimentaria	12

2.7.3. Ante quién se hará la declaración	12
2.8. SANCIONES	13
2.9. SANCIONES AL EMPLEADOR QUE INCUMPLA LAS NORMAS	15
2.10. IMPLEMENTACION DE LA LEY	16
2.11. APROPIACIONES PRESUPUESTALES	16
2.12. VIGENCIA DE LA LEY	17
2.13. TERMINO	17
CONCLUSION	19
BIBLIOGRAFIA	22

INTRODUCCION

Para la elaboración del presente ensayo, además de una lectura minuciosa de la Ley 311 de 1996 que habla de la conformación del Registro Nacional de Protección Familiar, se consultó la opinión que sobre la mencionada Ley tenían funcionarios que de una u otra forma estaban involucrados en su aplicación.

La Subdirectora del Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S. en el Atlántico, entidad que tiene a su cargo la elaboración del Registro ; amablemente habló sobre el instituto a su cargo y todo el esfuerzo que se estaba haciendo por implementar y llevar a cabo dicho registro.

Funcionarios de la rama judicial en charla sostenida con ellos, informaron sobre la circular recibida, donde se les ordenaba informar al D.A.S. sobre los procesos por inasistencia alimentaria ; labor ésta que estaban llevando a cabo.

Se consultó además manuales que tratan sobre Derecho de Familia y la Defensa del niño, con el fin de elaborar un trabajo acorde con lo desarrollado en el respectivo modulo.

1. NOCIONES GENERALES

1.1. DEFINICIONES Y TERMINOLOGIA

La Ley 311 de 1996 nos habla sobre la creación del Registro Nacional de Protección Familiar.

1.2. DEFINICION DE FAMILIA

Según Augusto César Belluscio la palabra Familia puede tener diversos significados, de los cuales a mi juicio el más apropiado es : "Familia, la comprende el núcleo paterno-filial denominado familia conyugal o pequeña familia, es decir, la agrupación formada por el padre, la madre, los hijos que viven con ellos o estén bajo su potestad y los ascendientes".

1.3. ¿QUE ES EL REGISTRO NACIONAL DE PROTECCION FAMILIAR ?

El artículo 20. de la Ley 133 de 1996 nos define al Registro Nacional de Protección Familiar como : "Lista en la cual se incluirán los nombres con sus respectivos documentos de identidad y lugar de residencia si fuere conocida, de quienes sin

justa causa se sustraigan de la prestación de los alimentos debidos por ley para con sus hijos menores y a los mayores de edad que por circunstancias especiales así lo ameriten, como el que adelanta estudios o está incapacitado física o mentalmente” :

1.4. ANTECEDENTES HISTORICOS

Los legisladores desde tiempos atrás se han preocupado por la protección de la familia, considerándola incluso como el núcleo de la sociedad, base esencial en la formación del estado.

Si bien es cierto, que el Código Civil, no define ni lanza concepto alguno sobre la Familia, las normas de éste, que regulan la familia están contenidas en el libro 1o. que habla sobre las personas.

Antes de 1887, la Legislación vigente en esa época ofrecía discriminaciones odiosas entre los miembros de la familia, pero a partir de Abril 15 de 1887 con la adopción de la Ley 57 se introduce una serie de normas que regulan el matrimonio y estado civil de las personas que protegen al núcleo familiar.

Posteriormente Leyes como la 70 de 1931 mediante la cual se constituye el patrimonio de familia no embargable, la 28 de 1932 que versa sobre el Régimen

Patrimonial en el matrimonio ; la Ley 45 de 1936 que trata sobre filiación natural, la Ley 75 de 1968, por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F.). Son muestra del interés del legislador por ofrecer herramientas para proteger a el niño y la familia en general.

El decreto 1260 de 1970 que trata sobre el Registro Civil de las personas ; el Decreto 2820 de 1974 que otorga igualdad de derechos a ambos miembros de la pareja, la Ley 5a. de 1975 que fija norma sobre adopción, la Ley 7a. de 1979 que trata sobre la protección de la niñez y crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar ; el Decreto 2272 de 1989 mediante el cual se reorganizó la jurisdicción de la familia y el Decreto 2737 de 1989 que contiene el Código del Menor, son muestras de la importancia que tiene la familia para el legislador y su interés en protegerla y dar herramientas jurídicas efectivas para su defensa.

Para finalizar, hay que resaltar que por primera vez en la historia del Derecho Constitucional Colombiano se incluyen en la Carta Magna principios fundamentales que regulan la responsabilidad que tiene el Estado y la Sociedad en general frente a la organización, defensa y protección de la familia. Se encuentra en el Artículo 5o. de la Constitución Política, afirmaciones como el Estado "ampara a la familia como institución básica de la sociedad, o "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad" ; "El Estado garantiza la protección integral de la familia" ; "La Ley podrá

determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable". Del artículo 42 de la Constitución que corroboran tal afirmación.

2. ANALISIS DE LA LEY 311 DE 1996

2.1. ANALISIS

La Ley 311 de 1996 por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar, trata de establecer control sobre las personas que injustificadamente le sustraigan de la prestación de los alimentos a sus hijos o a quienes por Ley deba.

2.2. CREACION

Artículo 10. "Créase el Registro Nacional de Protección Familiar". Este artículo no amerita comentario alguno, ya que se trata de una resolución de parte del legislador donde se ordena la creación de la Ley respectiva.

2.3. DEFINICION

Según el Artículo 2o. de la Ley 311 de 1996 se entiende por Registro Nacional de Protección Familiar a la lista en la cual se incluirán los nombres con sus respectivos documentos de identidad y lugar de residencia si fuere conocida de quien sin justa causa se sustraiga de la prestación de los alimentos debidos por ley para con sus

hijos menores y a los mayores de edad que por circunstancias especiales así lo ameriten, como el que adelanta estudios o está incapacitado física o mentalmente. Igual procedimiento se aplicará al que sustraiga a dar alimentos a los titulares que establece el artículo 411 del Código Civil.

Este artículo está compuesto por dos incisos ; en el primer inciso el legislador dice en forma clara y precisa lo que constituye el Registro Nacional de Protección Familiar. Otro elemento es la identificación del infractor la cual debe contener el nombre completo, documento de identidad y lugar donde reside.

El tercer elemento de este inciso viene a ser la no prestación, sin justa causa de los alimentos debidos a los hijos menores o a los mayores que se encuentren en circunstancias especiales.

En resumen, se puede afirmar que el inciso 1o. del segundo artículo es bastante claro y de fácil comprensión.

En el segundo inciso se ve la clara intención del legislador, de hacer extensiva a la protección de la norma a todos los miembros de la familia al señalar igual procedimientos cobija a los titulares del Artículo 411 del Código Civil, que son :

- El cónyuge que viene a ser el compañero o compañera del infractor.
-

- A los descendientes legítimos ; que son los hijos dentro del matrimonio.
- Los ascendientes legítimos, que vienen a ser los padres naturales de los hijos del matrimonio.
- A cargo del cónyuge culpable al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin culpa.
- A los hijos naturales, su posteridad legítima y a los nietos naturales.
- A los ascendientes naturales.
- A los hijos adoptivos.
- A los padres adoptantes.
- A los hermanos legítimos.
- Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.

2.4. RESPONSABILIDAD DEL REGISTRO

Según el artículo 3o. de esta ley, el Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., implementará y mantendrá actualizado el Registro a que se refiere el artículo 1o. de esta misma ley.

En el artículo tercero el legislador responsabiliza al DAS del Registro, ordenándole proveer los medios o instrumentos necesarios para realizarlo exigiéndole además que esté actualizado.

Es acertada esta designación, ya que el DAS posee la infraestructura necesaria y adecuada para llevar a cabo en forma eficiente dicho registro, el cual se podría llevar paralelamente con el Archivo Nacional de Antecedentes Judiciales que dicho departamento lleva en la actualidad conocido popularmente como Certificado del DAS.

2.5. CONFIGURACION DEL REGISTRO

Según el Artículo 4o. de la Ley 311 de 1996 los jueces de la República de todo el territorio nacional, conforme a su competencia informarán al DAS, en los términos del artículo 2o. de esta ley, la identidad de quienes siendo demandados, se hayan sustraído sin justa causa al cumplimiento de la obligación alimentaria decretada mediante auto que ordene alimentos provisionales o como ejecutado cuando se libre mandamiento de pago en dichos procesos.

Los fiscales locales que conozcan de procesos en curso, por el presunto delito de inasistencia alimentaria, remitirán al DAS los nombres con su respectiva identificación de aquellas personas contra quienes exista medida de aseguramiento o resolución acusatoria.

De igual manera notificarán de oficio al DAS, dentro de los cinco días siguientes a la cancelación, revocatoria o levantamiento de la medida.

En este Artículo la palabra configuración es inapropiadamente utilizada, ya que según Eduardo Cárdenas en su diccionario comprensivo de la Lengua Española, el significado de Configuración es igual a "figura exterior de un cuerpo" y existen en nuestro idioma palabras tales como conformación o elaboración que por su significado serían los adecuados. En cuanto al contenido en sí del artículo es de fácil comprensión.

En el primer párrafo el legislador dispone que los jueces deben informar al DAS los nombres de las personas que sin justa causa se hayan sustraídos al cumplimiento de una obligación alimentaria decretada por auto o mandamiento de pago.

El segundo inciso, responsabiliza a los fiscales locales que lleven procesos por inasistencia alimentaria, informar al DAS la identificación del presunto infractor a fin de que sea anotado en el Registro.

Por último, en el 3er. inciso el legislador exige que tanto jueces como fiscales, deben oficiosamente en un término no mayor de 8 días, informar sobre la cancelación, revocatoria o levantamiento de medida al DAS ; con el fin de mantener este registro actualizado y evitar así perjuicios a las personas que fueron sindicados pero cumplieron.

2.6. RADICACION DE OFICIOS

Según el Artículo 50. de esta ley, los oficios provenientes de los despachos judiciales de que trata el artículo 40. de esta ley, serán radicados en forma cronológica según fecha de recibo en la oficina correspondiente del DAS. Los datos allí transcritos, serán incluidos en el Registro en forma inmediata.

El Artículo 50. es complementario del Artículo 40., es tan claro que para los efectos del siguiente trabajo es innecesario emitir cualquier comentario.

2.7. EFECTOS DEL REGISTRO

Según el Artículo 60. en los efectos del registro, al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del estado o para laborar el servicio de cualquier persona o entidad de carácter privado será indispensable declarar bajo la gravedad del juramento ; no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirá con sus obligaciones de familia.

Habla este Artículo en su primer párrafo, sobre las medidas que deben tomar las instituciones tanto públicas como privadas que utilicen empleados, tendientes a evitar dar trabajos a personas que tengan pendientes problemas por inasistencia

alimenticias. Este Artículo consta además de tres (3) párrafos que a continuación se transcriben para analizarlos debidamente :

2.7.1. Obligación del empleador. Según el párrafo 1o. el nominador en el caso de los servidores públicos, o el empleador en el caso de los trabajadores particulares, remitirá dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al DAS, los datos de los posesionados o vinculados para que les sea remitida la correspondiente constancia.

Con este primer párrafo quiere el legislador hacer realidad el Registro Nacional de Protección Familiar, ordenándole a los empleadores el envío de la lista de nombre e identificación de las personas que vinculen durante el mes al DAS para que éste certifique la existencia o no de pleitos pendientes sobre inasistencia alimentaria.

2.7.2. Declaración de obligación alimentaria. Según el párrafo 2o. a quien declare tener obligaciones pendientes de carácter alimentario se podrá posesionarios o vincularlos si presentan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos pendientes a cancelar dichas obligaciones.

2.7.3. Ante quien se hará la declaración. Según el párrafo 3o. la declaración de que trata este artículo se hará ante notario o autoridad competente.

Con los parágrafos 2o. y 3o. del presente Artículo, el legislador quiere dar oportunidad a las personas que teniendo obligaciones alimentarias pendientes, pueda ingresar a trabajar, garantizándose así el derecho fundamental al trabajo, siempre y cuando cumpla con el requisito de presentar una declaración escrita donde autorice descuentos que serán destinados a cancelar la obligación, la cual debe hacerse ante autoridad competente.

La crítica que podría hacerse al artículo sería : Que se deja por fuera del registro a los trabajadores independientes ; a quienes no obstante incumpliendo obligaciones alimentarias no se les limita el ejercicio de su actividad.

2.8. SANCIONES

Según el Artículo 7o. de esta Ley el incumplimiento de las obligaciones señaladas por esta Ley originará las siguientes sanciones :

- Para los servidores públicos se constituirá en falta grave, cuando incumpla su obligación por primera vez. La reincidencia constituirá falta gravísima, sanciones que procederán de conformidad con la Ley 200.
 - Para los empleadores privados se les sancionará con multa entre 2 a 20 salarios mínimos mensualmente, impuesta por el funcionario señalado por el DAS, de
-

acuerdo con el artículo 9o. de esta Ley, mediante resolución motivada. La reincidencia acarreará una multa entre 20 y 40 salarios mínimos mensuales.

Parágrafo. Las multas de que trata este artículo se destinarán al fomento y desarrollo de los programas a cargo del ICBF.

Con este artículo quiere el legislador garantizar el cumplimiento de la Ley por parte de los empleadores tanto del sector público como privado imponiendo sanciones, faltaría incluir en este artículo alguna fórmula tendiente a persuadir a cumplir las obligaciones alimentarias a los trabajadores independientes tales como el zapatero por ejemplo, o el vendedor de yuca en el mercado.

En el parágrafo el legislador hace una destinación específica de las multas que por concepto del incumplimiento de la presente ley se genere, en cabeza del ICBF, quien debe destinario al fomento y desarrollo de programas relacionados con el Bienestar de la familia.

Para terminar, el Artículo es de fácil comprensión y aplicación con la observación que debería incluirse alguna forma de sanción a los trabajadores independientes, que incumplan obligaciones alimentarias la cual podría ser por ejemplo, que a los proveedores se les informara por parte del DAS la lista de las personas que se encuentran en el Registro Nacional de Protección Familiar, para que no se les

hiciera venta de materia prima hasta que demuestre el cumplimiento de estas obligaciones.

2.9. SANCIONES AL EMPLEADOR QUE INCUMPLA LAS NORMAS

Según el Artículo 8o. de esta Ley, en el evento de que el DAS certifique que la persona tiene obligaciones alimentarias pendientes, el nominador o el empleador, en su caso procederá a desvincular del empleo o cargo al funcionario o empleado según el caso en el término de 10 días. Si así no lo hiciere, se hará acreedor a las sanciones contenidas en el Artículo 7o. de esta Ley.

Con este Artículo quiere el legislador aplicar una pena al empleado que obró de mala fe, y no informó al empleador de las obligaciones de tipo alimentarias que tenía pendiente. Además establece un término de 10 días a partir del conocimiento del empleador de dicha obligación, para que éste lo desvincule.

Este Artículo, es bastante claro aunque un poco drástico ; si se cumple, disminuirá la incidencia de inasistencias alimentarias en nuestro medio, ya que establecerá como requisito indispensable para poder trabajar, el no tener pendiente problemas por alimentos ; aunque faltaría de alguna forma reglamentar algún tipo de control para los empleados independientes e informales.

2.10. IMPLEMENTACION DE LA LEY

Según el Artículo 9o. el Departamento Administrativo de Seguridad DAS dispondrá de un término de seis meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para poner en funcionamiento el Registro Nacional de Protección Familiar.

El legislador mediante este Artículo concede al DAS un término de 6 meses para poner en funcionamiento el Registro ; como la Ley fue promulgada en Agosto 12 de 1996, debería entrar a regir a partir de Febrero 12 de 1997 ; desafortunadamente son muy pocos los avances que hasta el momento se han logrado, tal afirmación se deduce de la información lograda por la Doctora Alba María Patiño Subdirectora del DAS Seccional Atlántico, quien informó que "Apenas se estaban recibiendo y enviando los datos a Bogotá para incluirlos en el sistema y luego distribuirlos a cada seccional". Lo que nos lleva a concluir que hasta la fecha no ha entrado a operar la Ley.

2.11. APROPIACIONES PRESUPUESTALES

Según Artículo 10, anualmente en el proyecto de presupuesto el Gobierno Nacional presentará para la aprobación del Congreso las apropiaciones presupuestales a que haya lugar para garantizar la efectividad de esta Ley.

Quiere el legislador con este Artículo garantizar la efectividad y cumplimiento de la presente Ley, para lo cual facilita al ejecutivo incluir partidas presupuestales que hagan posible una adecuada aplicación de la misma.

2.12. VIGENCIA DE LA LEY

Según el artículo 11, la presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Este Artículo dispositivo dada la simplicidad de su contenido, no amerita comentario alguno.

2.13. TERMINO

Según Artículo transitorio, una vez puesto en funcionamiento por el DAS, el Registro Nacional de Protección Familiar. Los jueces y fiscales de todo el país tendrán un término de diez (10) días a partir de la comunicación sobre la iniciación del sistema para enviar la información de todos los casos que tengan en su despacho referente a lo ordenado en la presente ley.

Con respecto a este Artículo, el legislador ordena a jueces y fiscales el envío de los datos referentes a la identificación de los procesados por alimentos al DAS, para

que lo incluyan en el Registro. Esta labor se viene cumpliendo por parte de jueces y fiscales ; por lo menos en el municipio de Barranquilla, ya que después de indagar en algunos juzgados de familia sus funcionarios me informaron que mensualmente enviaban dichas listas al DAS.

CONCLUSION

En este ensayo, además de resaltar la importancia que la familia tiene en la formación de la sociedad, se critican algunos aspectos como la legislación vigente y en especial la Ley 311 de 1996.

Parece que la intención del legislador al momento de promulgar la Ley, fue en realidad, la de brindar los miembros de la familia "más débiles", mecanismos tendientes a proteger sus derechos fundamentales a la alimentación, salud, vivienda, educación y en general a seguir con una existencia digna y decorosa ; actitud ésta loable y digna de resaltar.

Desafortunadamente, como muchas de las leyes, hasta el momento la Ley se ha quedado solo escrita, ya que la mayoría de las empresas del sector público, no la tienen en cuenta al momento de emplear a sus trabajadores, y por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entidad que debe llevar el Registro Nacional de Protección Familiar a que se refiere la Ley 311 de 1996, apenas se está implementando, según información obtenida de funcionarios de esta institución en la ciudad de Barranquilla.

La no obtención de resultados que se esperaban con la promulgación de la Ley, se debe a tres factores principales :

- La falta de información que sobre la materia y en especial sobre la existencia del Registro Nacional de Protección Familiar poseen los empleadores, sobre todos los pequeños empresarios.
- El desconocimiento por parte del grueso de la población de la existencia de la citada norma.
- Por último, la falta de voluntad por parte del estado para hacer cumplir las normas sancionando a los infractores.

Para aplicar en forma eficiente esta Ley se debería por parte del Estado, enterar mediante circulares a todos los empleadores del país, especialmente a microempresarios quienes por su infraestructura carecen en su mayoría de asesores jurídicos de planta, razón por la cual no se enteran de la existencia de la norma.

Además se debería por parte de las instituciones del Estado encargadas de tramitar procesos por alimentos, informar al DAS sobre el particular para que un funcionario hasta ahora no designado según la información de la Subdirectora del

Instituto en el Atlántico sancione al infractor. Esta actitud evidencia el desinterés por parte del Estado en la implementación de la norma.

Ninguna Ley por perfecta que sea resolverá jamás un conflicto, si por parte de quienes deben hacerla cumplir no la ponen en práctica.

Para terminar, creo que nosotros, los abogados del futuro, deberíamos esforzarnos por el cumplimiento no sólo de esta norma sino de todas las vigentes, para de esta forma acceder a una justicia más justa y equitativa.

BIBLIOGRAFIA

CARDENAS, Eduardo. Diccionario Comprensivo de la Lengua Española, Círculo de Lectores.

LEY 311 DE 1996.

RODRIGUEZ MORENO, Rafael. Tratado sobre los Derechos de la Familia y la Defensa del Niño. Tomo II, Editorial Ediculco.

FUENTES CONSULTADAS : Doctora Alba María Patiño ; Subdirectora del DAS (Atlántico) ; Francisco Molinares Coronel ; Secretario Juzgado Promiscuo Baranoa, Rita de Villafañe y el Gerente Villafañe y Compañía Senc.
