



## **Acciones administrativas y preventivas de comisaria de familia para garantía del derecho de alimentos a favor de la primera infancia**

Administrative and preventive actions of the family  
commissioner to guarantee the right to food in favor of early childhood

---

***María Lucila Sarmiento Aguilar***

*Abogada, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre,  
estudiante en especialización en Derecho Constitucional Universidad Libre Seccional Socorro  
lucysa2119@hotmail.com*

***Diana María Medina Muentes***

*Abogada de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga, Especialista en derecho de familia de la  
Universidad Autónoma de Bucaramanga y estudiante de especialización en Derecho Constitucional de la  
Universidad Libre seccional Socorro. dm\_mm27@hotmail.com*

### **Resumen.**

Las Comisarías de Familia son creadas para prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, es así que tienen diversas funciones en materia de familia, entre ellas la de realizar conciliación extrajudicial para fijar cuota de alimentos, razón por la cual es indispensable ejecutar estrategias y acciones preventivas desde esta dependencia para que los padres de familia o representantes legal aporten cumplidamente una cuota de alimentos necesaria, pues de incumplirse también se estarán afectando otros derechos que van en conexión con este derecho fundamental reconocido por la Constitución Política y la ley de infancia y la adolescencia.

Por ende, es significativo igualmente que desde la dependencia se generen actuaciones administrativas oficiosas que estén inmersas a mitigar la vulneración del derecho de alimentos en la primera infancia siendo esta una etapa primordial en el

### **Abstract.**

The Family Service Agencies are created to prevent, guarantee and restore the rights of children, so they have various functions in Family aspects, including that of carrying out extrajudicial conciliation to set food payment, which is why it is essential to implement strategies and preventive actions from this agency so that parents or legal representatives fully provide a necessary payment of food, because if it is not complied with, other rights that are in connection with this fundamental right recognized by the political constitution and the childhood and adolescence law will also be affected.

Therefore, it is equally significant that the agency generates informal administrative actions that are immersed in mitigating the violation of the right to food in early childhood, being this a primary stage in the integral development of the child, as well as

desarrollo integral del niño, como también ejecutar o dar aplicabilidad a la política pública que haga parte del plan de desarrollo en cada municipio y obtener con ello una mayor efectividad en el suministro de la cuota alimentaria orientada en el principio constitucional del interés superior del niño o niña.

**Palabras clave:** alimentos, niños y niñas, comisarías de familia, primera infancia, interés superior del niño.

executing or applying the public policy that is part of the development plan in each municipality and there by obtain greater effectiveness in providing the food payment based on the constitutional principle of the best interests of the child.

**Keywords:** food, children, family, commissary, early childhood, superior interest of the child.

## Introducción

En Colombia se cuenta con diferentes entidades públicas administrativas y judiciales que permite que se regulen los alimentos y se pueda exigir su prestación, la cual se encuentra sujeta a la capacidad económica del alimentante, es decir al monto de los ingresos económicos que percibe la cual deberá tenerse en cuenta al momento de la fijación de la cuota alimentaria, así mismo deberá acreditarse la necesidad del beneficiario de este derecho.

Es importante el suministro de alimentos en la primera infancia por ser una etapa fundamental en el desarrollo de su aspecto cognitivo, emocional y físico, lo cual permite que en un futuro pueda desarrollar todas sus capacidades como ser humano y lograr un desarrollo adecuado no solo en su niñez e infancia sino también en su adolescencia y adultez, existiendo factores que pueden conllevar a la vulneración de este derecho en esta población.

Es por ello, que se requiere atención y protección especial por parte del Estado a través de las diferentes autoridades administrativas en especial por las Comisarías de Familia para la garantía de este derecho fundamental en esta etapa de la vida, siendo oportuno considerar que cada Municipio debe contar con esta autoridad administrativa.

Se requiere conocer sobre las facultades dadas a las Comisarias de Familia para mitigar la vulnerabilidad del derecho en alimentos en la primera infancia, como también que acciones puede implementar para tal fin, considerando que la persona que tenga la custodia al no suministrar la alimentación adecuada podría incurrir en una conducta sancionatoria por la ley atendiendo el interés superior del niño ya que lo puede inducir a un daño físico, enfermedad o generar un grave riesgo de padecerlo.

Por lo tanto se genera la siguiente pregunta ¿Cuáles son las acciones administrativas u oficiosas que se adelantan por las Comisarias de Familia en materia de alimentos y si con estas se mitiga la vulneración de este derecho fundamental en la primera infancia?.

Por lo anterior, es necesario determinar cómo influye la intervención administrativa y jurídica de las Comisarias de Familia en sus decisiones para garantizar, proteger y restablecer el derecho a la alimentación a favor de la primera infancia que se encuentra en condición de vulnerabilidad en Colombia conforme a su competencia territorial.

Para resolver la inquietud que genera la presente investigación en primer lugar se establecerá el marco conceptual y jurídico del derecho de alimentos en primera infancia a nivel nacional e internacional, se determinaran las consecuencias de una falta de alimentación adecuada y los factores que influyen en el incumplimiento de la cuota alimentaria a favor de este grupo poblacional, la normativa competente y aplicable desde las Comisarias de Familia para regular, proteger e implementar el cumplimiento del derecho de alimentos a favor de la primera infancia en condición de vulnerabilidad y finalmente desde el ámbito de la competencia de las Comisarias de Familia se analizará si a través del proceso administrativo que allí se adelanta para la fijación de la cuota alimentaria se permite mitigar la vulneración del derecho a la alimentación en este sector de la población.

Este artículo de investigación únicamente se enfocara a la primera infancia por cuanto es una etapa fundamental en el desarrollo de la niñez y donde se presenta un mayor índice de muertes por desnutrición, por lo cual se debe realizar una intervención por las Comisarias de Familia atendiendo sus facultades administrativas para reducir o prevenir la vulneración que viene dándose en materia de alimentos en este grupo poblacional.

## **EL DERECHO DE ALIMENTOS EN PRIMERA INFANCIA.**

El derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido por las normas internacionales, según la Declaración Universal de Derechos Humanos toda persona tiene derecho a recibir los servicios sociales básicos como alimentación, salud y vivienda, y así mismo refiere que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales” (Declaración Universal de Derechos Humanos, Paris, 10 de Diciembre de 1948, art. 25).

Pérez (1984) citado por Matallana (2009, p.26) menciona que “los derechos Humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico, concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”

En la legislación internacional, se ha reconocido la protección especial a la familia y a las madres gestantes determinando que los Estados deben adoptar las medidas necesarias

para garantizar la asistencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como también se ha reconocido que toda persona tiene derecho a un nivel de vida óptimo para lo cual debe existir cooperación internacional entre los Estados para la eficacia de estos derechos (Pacto Internacional Económicos, Sociales y Culturales, que forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, art.10-11).

En Colombia, en la Carta Política son derechos fundamentales de los niños: “la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión” (Const., 1991 art. 44).

Por consiguiente “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, y sus derechos tienen prelación sobre los derechos de los demás” (Const., 1991 art. 44). Se entiende por primera infancia la franja poblacional que va desde los 0 a los 6 años de edad, por niño y niña la comprendida entre los 0 y 12 años de edad, y adolescentes entre 12 y 18 años (Código de la infancia y la adolescencia, 2006, art. 3-29).

Por otra parte, alimentos es todo aquello indispensable y necesario para el sustento, habitación, vestuario, salud, educación, recreación, y así mismo el derecho a alimentos comprende también el de proporcionar a la madre gestante todo lo relacionado con el embarazo y parto resaltando el interés superior del niño, es decir como deber de todas las personas y del Estado de garantizar primero sus derechos antes que los derechos de los demás (Código de la Infancia y la adolescencia, 2006, art. 8-24).

Por lo anterior, todos los niños tienen derecho a que se les otorgue alimentos y a recibir una cuota de alimentos mensual para garantizar su desarrollo integral:

El principio del interés superior del niño, niña y adolescente se encuentra consagrado en todos los tratados internacionales, especialmente, en la Convención sobre los Derechos del Niño; y cuando de protección integral se trata para los sujetos titulares del derecho de alimentos en la normatividad de infancia y adolescencia, se le otorgan obligaciones al Estado, a la familia y a la sociedad, a los funcionarios públicos y a cualquier otro ciudadano de velar por la protección integral del menor de edad y adolescente; no solo se busca el restablecimiento de los derechos vulnerados sino que se extiende a la prevención en el caso de amenaza de violación de los mismos derechos, y se une al principio de la corresponsabilidad cuando materializa políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en todo el territorio nacional (Zabala, 2003, p, 228).

El derecho fundamental de alimentos para niños y niñas está respaldado internacionalmente con la Convención de los derechos del niño adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobado en Colombia, ratificado

normativamente a nivel nacional al señalar que los derechos de la infancia se basan en cuatro principios tales como la no discriminación, el interés superior, el derecho a la vida, la supervivencia, el desarrollo, la participación y que por ello es necesario que se tomen acciones por las instituciones públicas y privadas para atender este principio constitucional del interés superior del niño (resolución 3289, 2020). El Comité de derechos del niño de Naciones Unidas dispone que el interés superior del niño tiene un triple concepto: a) un derecho sustantivo entendido este en que al momento de sopesar los derechos del niño frente al de los demás, aquel tiene prevalencia en su aplicación al momento de tomar una decisión, b) Un principio jurídico interpretativo fundamental, en el evento en que una disposición admita más de dos interpretaciones se aplicara la de mayor beneficio al niño conforme a los postulados constitucionales e internacionales aprobados por Colombia c) una norma de procedimiento, frente a este concepto debe explicarse en las decisiones que se tomen, los criterios que se tuvieron en cuenta para ello siempre que se encuentre involucrado un niño y sus posibles repercusiones en el menor, respetando siempre el interés superior del niño (Resolución 3289, 2020).

En cuanto al interés superior, la Convención de los derechos del niño (1946-2006) dispuso:

Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (Convención de los derechos del niño, 1946- 2006, art.3).

Respecto a la primera infancia se han establecido políticas públicas para garantizar la atención integral de sus derechos en esta etapa poblacional, dentro de la política de cero a siempre se plantearon acciones estratégicas que deben ser lideradas por el Gobierno en corresponsabilidad con la Familia y la sociedad para asegurar la protección integral y goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de la primera infancia que va desde los cero hasta los seis años (ley 1804, 2016, art. 2).

También se cuenta según Archila, Moreno y Salazar (2020) con:

El Conpes 109 de 2007, que define la Política Pública Nacional de Primera Infancia, promueve el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad”, que responda a sus necesidades y características específicas, y contribuya así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia (p. 85).

Es necesario resaltar la protección especial que se ha establecido en primera infancia en los estratos 1, 2 y 3 así: Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud (ley 1295, 2009, art.1).

Por otra parte, el derecho de alimentos constituye una obligación legal siendo los titulares del mismo “los descendientes, ascendientes, cónyuge divorciado o separado de cuerpos sin culpa, hijos naturales, padres naturales, ascendientes naturales, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos legítimos y al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida” (Código Civil, art. 411).

Frente al deber de asistencia alimentaria la jurisprudencia constitucional ha reconocido que esta obligación tiene algunas características dentro de ellas se encuentra “El deber de asistencia alimentaria con dos requisitos fundamentales: i) la necesidad del beneficiario y ii) la capacidad del obligado, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia” (Corte Constitucional, C-727, 2015).

Respecto de la capacidad y solvencia económica de los alimentantes se ha señalado que:

La condición de la solvencia económica del alimentante en el caso de los niñas, niños y adolescentes no puede estar por encima de las necesidades del alimentado, que es el tercer requisito a tener en cuenta para determinar el monto de las cuotas, tampoco puede pensarse que si uno de los padres tiene total capacidad económica para solventar los gastos de sus hijos, el otro padre deba quedar relevado de la obligación totalmente puesto que se le está relevando de una de sus obligaciones parentales (Zabala, 2003, p. 232).

Los alimentos pueden ser congruos o necesarios, siendo los primeros aquellos que se requieren para vivir modestamente conforme a una posición social, en tanto que los segundos son los que brindan lo suficiente para mantener la vida (Código Civil, art. 413).

Se ha destacado que el derecho de alimentos encuentra fundamento en quienes son responsables de la obligación alimentaria: En cuanto corresponde a los hijos que conforman el grupo generalmente afectado por el incumplimiento de las obligaciones alimentarias bien sea fundada en el matrimonio o bien en la unión marital de hecho, el establecimiento de la familia, núcleo fundamental e institución básica de la sociedad, objeto del especial reconocimiento y amparo del Estado genera un conjunto de responsabilidades en cabeza de quienes la conforman. La pareja tiene derecho “a decidir libre y responsablemente el número de hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores e impedidos”(Corte Constitucional, C-657, 1997).

Así mismo con respecto a la solidaridad es importante destacar el concepto jurisprudencial que se ha dado y que tiene cada miembro del núcleo familiar y se afirma:

En cuanto a las otras personas a quienes según la ley se deben alimentos, además de los vínculos familiares, que no pueden ser impunemente desconocidos por el

obligado, ha consagrado la Constitución el principio de solidaridad, que también genera deberes y cargas susceptibles de ser reclamados por la vía de la coerción y con el apoyo del Estado (Corte Constitucional, C-657, 1997).

Existen casos excepcionales dentro de los cuales les corresponde a los abuelos cumplir con el pago de la cuota alimentaria, i) en ausencia de su progenitor cuando se da la muerte o desconocimiento de su paradero, situación esta última donde se debe incluir al secuestrado y ii) la falta de los recursos para suministrar la cuota de alimentos, así se señaló:

Por su parte, el derecho de los hijos a percibir alimentos de sus abuelos (paternos o maternos) está consagrado en el canon 260 del comentado estatuto civil, el cual señala que *«La obligación de alimentar y educar al hijo que carece de bienes, pasa, por la falta o insuficiencia de los padres, a los abuelos por una y otra línea conjuntamente»*, advirtiendo seguidamente que, *«[e]l juez reglará la contribución, tomadas en consideración las facultades de los contribuyentes, y podrá de tiempo en tiempo modificarla, según las circunstancias que sobrevengan»* (Énfasis de la Sala), (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, STC13837, 2017).

También se ha dispuesto por el legislador sanciones legales, civiles, administrativas y penales para aquellos padres que no cumplan con la cuota de alimentos a favor de sus hijos menores, tales como la suspensión de la patria potestad, medida de restablecimiento de derechos, y pena de prisión por inasistencia alimentaria (ley 1542, 2012, art.2), (Código de la infancia y adolescencia, art. 53), (ley 559, 2000, art.223).

Sobre los requisitos de la acción penal, se dispuso que ya no es de naturaleza querellable. De ahí que:

La querrela como condición de procesabilidad de los delitos que se comentan contra menores, frustra el principio de prevalencia de los derechos y la garantía en la que reposa ya que la comisión de un hecho punible que tenga como víctima a un menor, no puede ser un asunto que solo concierna a la familia y que la ley pueda permitir no traspase el umbral de lo puramente privado, incluso hasta consagrar su virtual impunidad. La sociedad y el Estado deben acudir sin tardanza y con vigor a ofrecer su defensa al agraviado. Establecer, en estos casos, la querrela es impedir que la sociedad y el Estado puedan cumplir con su obligación constitucional, irrevocable e incondicional, de defender al niño. En este caso, encontró la Corte que su exigencia se ajustaba a la Carta Política, siempre que el sujeto pasivo del delito no fuese un menor de edad, en cuya caso debía el Estado actuar oficiosamente (Corte Constitucional, C-022, 2015).

De igual forma, respecto de la protección jurídica en el derecho de alimentación en primera infancia, se ha resaltado:

La legislación colombiana, en los últimos años, se ha adaptado a los requerimientos de la Convención de los Derechos del Niño. En el 2006 se pasó del Código del Menor, centrado en la situación irregular de niños y niñas, al Código de Infancia y Adolescencia expedido mediante ley 1098 del 28 de noviembre del 2006 basado en la protección integral. El artículo 29 de este Código muestra avances en relación con la primera infancia que es definida como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo emocional y social del ser humano, y que comprende la franja de población de cero a seis años (Ley 1098 de 2006, art. 29) (Simarra y Madariaga, 2011, pp. 242 - 243).

Finalmente, desde el punto de vista jurídico de la corresponsabilidad, es necesario que el Estado garantice que las políticas públicas sociales estén conexas con las políticas económicas para mayor efectividad y protección a favor de niños y niñas (Código de la infancia y la adolescencia, 2006, art. 10).

### **CONSECUENCIAS DE UNA FALTA DE ALIMENTACION ADECUADA EN LA PRIMERA INFANCIA Y FACTORES QUE INFLUYEN EN EL INCUMPLIMIENTO DE LA CUOTA ALIMENTARIA.**

Atendiendo al bloque de constitucional se ha dicho sobre el derecho a una alimentación adecuada:

Los niños son especialmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente. Alrededor de la mitad de las muertes de niños menores de 5 años de edad son consecuencia de la desnutrición. La malnutrición es causada por una combinación de factores, como la falta de alimentación y atención de salud adecuadas, y por agua y saneamiento inseguros. La malnutrición, incluso durante el embarazo, no solo provoca la muerte de niños sino que tiene además consecuencias de largo plazo, incluidos el deterioro mental y físico, enfermedades crónicas, y sistemas inmunes y salud reproductiva débil (Naciones Unidas de Derechos Humanos, folleto informativo No. 34, 2010, p. 19).

Igualmente las Naciones Unidas sobre las consecuencias derivadas de la falta del derecho de alimentación en niños y niñas considero que:

La falta de garantía del derecho a la alimentación de los niños puede tener también consecuencias sociales. Por ejemplo, el hambre suele hacer que los niños sean más vulnerables al trabajo infantil, incluidas las peores forma de trabajo infantil, como la esclavitud infantil, la prostitución infantil o el reclutamiento de niños soldados. El hambre obliga además a los niños a abandonar la escuela por cuanto

tienen que trabajar para obtener alimentos o porque el hambre los priva de su fuerza física y mental para asistir a la escuela. La Convención sobre los Derechos del Niño protege el derecho del niño a la alimentación en el contexto del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, a la salud, a la nutrición y a un nivel adecuado de vida (Naciones Unidas de Derechos Humanos, folleto informativo No. 34, p. 20).

Respecto de la desnutrición en la primera infancia y sus efectos se señaló:

La desnutrición tiene efectos en la primera infancia que se acumulan a lo largo del tiempo, sus efectos son negativos más que todo en el rendimiento escolar y en el desarrollo cognitivo, sobre las posibilidades de generación de ingresos en la edad adulta y los niveles de morbimortalidad (Torres, 2010, p. 283).

Esta situación de desnutrición también se origina a la falta de poder adquisitivo y a la falta de información en cuanto a que se desconoce las necesidades de nutrición en el niño, al respecto se ha señalado:

En la nutrición inadecuada interviene notablemente la falta de información. Aunque el escaso poder adquisitivo es uno de los principales limitantes, muchas deficiencias de la nutrición se corregirían si la gente supiera cómo usar los recursos que tiene a su disposición. Cicely Williams, la primera en identificar y describir el Kwashiorkor, informa que "la desnutrición no se debe a la pobreza económica, sino al desconocimiento de las necesidades de nutrición del niño" (De la cruz, 2012, p.37).

Siguiendo con este tema de la desnutrición como consecuencia derivada de una alimentación adecuada en la primera infancia, en la Revista Costarricense de Salud Pública se señaló sobre los factores determinantes:

-Pobreza: La pobreza determina que las necesidades básicas de la familia no se puedan satisfacer. -Desconocimiento: Este factor acompaña corrientemente a la pobreza. Por desconocimiento se descuida la alimentación de los niños, se les priva de los alimentos indispensables, se contaminan los alimentos, todo lo cual produce en los niños trastornos diarreicos. -Carencia afectiva de la madre. Desde el punto de vista clínico, se distinguen tres formas de desnutrición severa: marasmo, Kwashiorkor y el síndrome policarencial (De la cruz, 2012, p.33).

Dentro del contexto social e histórico existen factores que influyen notablemente en la insatisfacción del derecho fundamental de alimentos a favor de niños y niñas y que repercute especialmente en la primera infancia como la aparición de hogares monoparentales y ha sido evidente que la mujer ha debido asumir el rol en la custodia de los hijos, según Jaramillo y Anzola (2018), "Por lo cual no solo debe asumir obligaciones de proveedora de las

condiciones mínimas ideales de vida para los demás miembros del hogar, sino que se ha visto abocada a tomar las riendas y asumir su jefatura” (p.50).

Así mismo, señalo Jaramillo y Anzola (2018), que en el siglo XIX, hubo una clara diferencia porcentual en materia de desempleo entre hombres y mujeres, exactamente entre los años 2002 y 2013 de 6.66%, prevaleciendo el desempleo en la población femenina, sin embargo no se trata únicamente del acceso al empleo sino también en la diferencia salarial entre hombres y mujeres como sucedió en el año 2014 donde se pudo observar una diferencia salarial a favor de los hombres del 20.8%, por lo que es evidente que las mujeres tienen menos ingresos en comparación con los hogares cuyo jefe es el hombre y quien debe proveer alimentos.

También podemos encontrar otra clase de situaciones que afectan considerablemente el reconocimiento y exigibilidad del derecho de alimentos y que impiden su realización:

Igualmente el hecho de que las comunidades y titulares del derecho a la alimentación desconozcan su contenido y/o las formas de hacer un seguimiento en aras de su realización, es un elemento que aumenta la irresponsabilidad estatal, por eso la realización de este derecho es más difícil de alcanzar si la sociedad carece de capacidades para seguir el desarrollo de las políticas públicas orientadas a erradicar el hambre y la desnutrición (Torres, 2010, p. 291).

Por otra parte, dentro de la investigación científica y Tecnológica adelantada en la ciudad de Barranquilla sobre los factores relacionados con el incumplimiento de la obligación alimentaria se determina:

Son muchos los factores que influyen en el incumplimiento de una obligación alimentaria, que tiene causas, tales como: la separación del vínculo de pareja entre los padres, la baja o nula capacidad de pagar una pensión alimentaria, el nivel educativo del padre y la fortaleza del vínculo de la pareja anterior. Debido a estas causas, también surgen consecuencias como: el ingreso disminuye, el padre que queda tiene que cambiar su rol, los hijos mayores a veces se ven empujados a asumir algunos de los papeles del padre ausente, la presencia de una nueva pareja puede generar un impacto fuerte y los daños que ocasiona la separación de los padres y la sensación de abandono por parte del padre deudor en los niños, niñas y adolescentes. Uno de los resultados de mayor significativo en la investigación responde al incumplimiento de la Obligación alimentaria, al igual que la separación del vínculo de pareja, el nivel educativo del padre, consistencia del vínculo y grado de conflicto entre la pareja y el nivel de contacto entre el padre y los menores (Gutiérrez, 2014, p. 1).

Por otra parte, sobre los planes y programas adoptados por el Estado en beneficio de la Familia, ICBF, Ejes Misionales, (2003) citado por Matallana (2009, p. 51), señala “A pesar

de incluir a la familia dentro de la denominación de los proyectos y programas del Estado, y destinar recursos específicos, en la práctica no se consolidan servicios claros que privilegien este grupo, eje fundamental sobre el cual giran aspectos esenciales de los niños y jóvenes”.

También se señaló sobre los planes de desarrollo adoptados por el Gobierno y su ejecución en el ámbito nacional, por ICBF, Ejes Misionales, (2003) citado por Matallana (2009, p. 52):

La lectura de los planes de desarrollo nos muestra que en el papel, los gobiernos han buscado la integración de lo social y lo económico. Se puede afirmar que dicha intencionalidad ha estado en los planes de los últimos gobiernos. Pero la misma no se refleja en la ejecución, ya que las políticas económicas se han distanciado de las políticas sociales. La gran mayoría de las veces la política económica ha ido en contra de dicha integración porque los equilibrios macro continúan considerándose fines en sí mismos. El bienestar de las personas se ha colocado en segundo lugar, después de la consecución del equilibrio económico.

Al respecto, Garay y Cols (2002) citado por Matallana (2009, p.50), menciona:

en relación con el lugar de la familia en las políticas sociales en general, puede concluirse que la sociedad de la cual hacen parte estas familias es una de carácter excluyente y fragmentada, en la medida en que opera sobre un modelo de desarrollo que no vincula en los sistemas de producción, económico y social a gran parte de la población, y en un Estado poco eficaz en el cumplimiento de sus responsabilidades básicas y en ocasiones suplantado por intereses privados poderosos.

## **COMPETENCIA Y FACULTADES DEL COMISARIO DE FAMILIA PARA MITIGAR LA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ALIMENTOS EN POBLACIÓN DE PRIMERA INFANCIA.**

Para garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se crearon las Comisarias de Familia las cuales son entidades de orden municipal por lo que cada municipio debe contar con la presencia de esta autoridad la cual será ejercida por un abogado y así mismo debe contar con la presencia de un trabajador social, psicólogo, médico y secretario y en aquellos municipios donde no sea posible contar con estos profesionales, las Comisarias de Familia se apoyaran con los profesionales que laboren con la infancia y adolescencia como profesores, médicos y enfermeras (Código de la infancia y la adolescencia, 2006, art. 84).

En los Municipios donde no exista defensor de familia, dicha función será ejercida por la Comisaria de Familia, por lo que tienen competencia subsidiaria, salvo la declaratoria de adoptabilidad que exclusiva del Defensor de Familia, correspondiéndole así mismo entre

otras funciones, las de realizar las conciliaciones extrajudiciales en materia de custodia, cuidado personal y visitas de niños, niñas y adolescentes y fijación de cuota provisional de alimentos en caso de que no haya conciliación entre las partes (Código de Infancia y la adolescencia, arts. 82, 86, 98).

Respecto al número de comisarias existentes creadas a nivel nacional, Carrillo (2019), Procurador General de la Nación en Colombia en la Segunda Vigilancia Superior a las Comisarias de Familia menciona “con base en la actualización del directorio Nacional de las comisarias de Familia que hizo la procuraduría General de la Nación, con información suministrada directamente de esas entidades, entre 2010 y 2018 se crearon 56 nuevas comisarias, pasando de 1.217 a 1.273” (p.26).

Por otra parte la conciliación extrajudicial en materia de derecho de familia podrá ser adelantada ante el defensor de Familia y/o Comisario de Familia y en asuntos relacionados con la obligación alimentaria (ley 23, 1991, art. 47, ley 640, 2001, art. 40 y Decreto 1818, 1998, art. 30).

Sobre las excepciones que permiten no agotar la conciliación como requisito de procedibilidad de la demanda se dispone:

Con todo podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad de juramento que se entenderá prestado con la presentación de la demanda se manifieste que se ignora el domicilio, lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero, como también cuando se solicite la práctica de medidas cautelares (ley 640, 2001, art. 35).

Es de resaltar que el valor de la cuota de alimentos cuando es irrisoria existe la posibilidad de ajustarla conforme a los gastos reales del niño o niña ante la Comisaria de familia de mutuo acuerdo a través de conciliación: “La fijación no es permanente, ni definitiva, pues ya se dijo que el fallo no hace tránsito a cosa juzgada material y que, por lo mismo, es susceptible de modificación en cualquier momento en que se demuestre alteración en las condiciones económicas” (López, 2009, p. 325). Las Comisarias de familia pueden hacer efectiva la garantía de alimentos cuando el obligado elude su responsabilidad para lo cual tiene la facultad de citar a los padres a audiencia de conciliación extrajudicial para el cumplimiento de la cuota alimentaria a favor del niño o niña siempre que se conozca la dirección donde recibe notificaciones y en caso contrario se elaborara un informe que debe remitir al Juez para que inicie el respectivo proceso, en caso de que exista conciliación se elaborara un acta en la cual conste el valor de la cuota alimentaria pactada, la fórmula para su incremento, el lugar y forma de cumplimiento, la persona a quien deba hacerse los pagos, si hay descuentos salariales, las garantías que se ofrecen por el obligado para el cumplimiento de la obligación alimentaria y si es del caso allí mismo se definirá sobre custodia, visitas y cuidado personal del niño o niña (Código de la infancia y la adolescencia, 2006, art. 111).

En caso de que no haya acuerdo entre las partes podrán acudir a la jurisdicción ordinaria para instaurar un proceso de fijación de alimentos dentro del cual el juez podrá fijar provisionalmente una cuota en el auto que corre traslado de la demanda según el informe proveniente de la Defensoría de Familia o la Comisaría de Familia siempre que haya prueba del vínculo de parentesco y cuando el obligado fuera asalariado atendiendo el informe proveniente de estas dependencias presumiendo en todo caso que el obligado devenga al menos un salario mínimo mensual legal vigente si no se tiene la prueba de su solvencia económica (Código de Infancia y adolescencia, 2006, art. 129), aspecto que fue declarado exequible (Corte Constitucional, C-055, 2010).

Así mismo en la sentencia por medio de la cual declara exequible la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias y la aplicación a las obligaciones alimentarias, así como la competencia y a la cooperación procesal internacional hecha en Montevideo, el 15 de julio de 1989, dispone que es necesario que el Estado adopte medidas administrativas y legislativas para la protección de los derechos de los niños reconocidos en la Convención (Corte Constitucional, C-184, 1999).

Por otra parte, según se dispuso por el legislador dentro de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos las Comisarias de Familia tienen competencia para fijar alimentos, como también para mitigar la vulneración a una alimentación adecuada para primera infancia con el acompañamiento del equipo interdisciplinario y apoyo de funcionarios de la salud se puede dar apertura a un proceso de investigación, cuando el menor se encuentra en estado de desnutrición para lo cual deberá aplicar las medidas de restablecimiento que considere necesarias tales como: amonestación, retiro inmediato del niño o niña de la actividad que vulnere sus derechos, ubicación en medio familiar, ubicación en medio de emergencia y la adopción (Código de la Infancia y la Adolescencia, 2006, art. 52-53).

## Conclusiones

El derecho a la alimentación para la primera infancia tiene prevalencia, por consiguiente es significativo y necesario que las Comisarias de Familia como autoridades administrativas en los diferentes Municipios adelanten actuaciones que ayuden a mitigar la vulneración de este derecho, toda vez que el Estado debe proteger a la niñez y especialmente a la primera infancia en cumplimiento al principio de corresponsabilidad, lo que permite que se garantice el derecho de alimentos y se actúe bajo el cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento interno.

Es así que la falta de alimento en esta etapa de la vida representa un acto desleal, inhumano y de maltrato hacia el menor, en atención a que la alimentación es una necesidad biológica y fisiológica necesaria para un desarrollo integral y armónico, siendo indispensable por estas dependencias determinar el estado de nutrición en que se encuentra cada niño o niña para evitar que se afecte el disfrute de la vida, y demás derechos fundamentales conexos que le son propios como persona para llevar una vida sana y saludable.

Por otra parte, cuando existe desnutrición en la primera infancia se debe examinar si es por la falta de una alimentación adecuada, es así que las Comisarias de Familias deben prevenir que ello ocurra en coordinación con las diferentes entidades como Secretaria de Salud, Entidad Hospitalaria y equipo interdisciplinario para realizar acompañamiento a la familia en protección del interés superior del niño que se encuentra dentro de la etapa de la primera infancia o de ser necesario retiro del niño de su hogar e iniciar un proceso administrativo de restablecimiento de derechos a fin de salvaguardar la vida y salud encaminando a requerir a los padres de familia o representante legal el cumplimiento a una sana y adecuada alimentación, pago de cuota alimentaria y cuidado responsable, es preciso se implementen medidas provisionales, de emergencia y protección de forma inmediata.

La verificación de garantía es prioritaria para determinar si se apertura la investigación porque de igual forma hay que garantizar el debido proceso, derecho de defensa y contradicción de los representantes legales del menor, al igual cuando las Comisarias de Familia tengan conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos reconocidos, abrirá la respectiva investigación, siempre que sea de su competencia y dentro de los mismos procesos administrativos de restablecimiento de derechos se debe reglar alimentos a favor del menor que se encuentra en condición de vulnerabilidad en caso que no se haya determinado.

En cada municipio se debe elaborar y ejecutar un plan de desarrollo cada cuatro años, en el cual va incluida la política pública con sus respectivas estrategias a trabajar en coordinación con Secretaria de Salud y diferentes instituciones educativas y programas que se desarrollen, es ahí donde la Comisaria de Familia puede implementar acciones administrativas y preventivas de orientación a padres de familia para el cumplimiento de la cuota de alimentos resaltando la responsabilidad parental que establece la Constitución Política, la Convención de los derechos del niño y el Código de la infancia y la adolescencia y de esta forma también se previene la desnutrición en esta primera etapa de la niñez.

Para la elaboración de la política pública que debe ser incluida en el plan de desarrollo se debe tener en cuenta los lineamientos técnicos y jurídicos en materia de infancia y adolescencia de acuerdo al ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos que sean asignados para cada entidad territorial con la asesoría técnica del ICBF.

Igualmente, y acorde con la legislación nacional en materia de alimentos y respecto de las funciones que adelantan las Comisarias de Familia estas son limitadas, para lo cual como propuesta sería viable una modificación legislativa sobre el tema otorgando algunas funciones jurisdiccionales ya que se deben llevar a cabo una serie de actuaciones en virtud del principio de articulación y en aras precisamente de garantizar la efectividad de los derechos de alimentos en la primera infancia.

Inicialmente y en virtud de esas funciones deberán las Comisarias de Familias comunicar a las autoridades judiciales en materia penal, esto es a la Fiscalía General de la Nación y al Juez de Familia el incumplimiento en el pago de las obligaciones alimentarias pactadas a través del acta de conciliación extrajudicial o señalada provisionalmente una vez ello se coloque en conocimiento por el representante legal del niño, en aras de activar el aparato jurisdiccional y con ello garantizar el derecho de alimentos protegido constitucionalmente.

Así mismo una vez se tenga conocimiento de que el alimentante tiene capacidad económica y devenga un salario, las Comisarias de Familia contarían con la facultad de oficiar al empleador en aras de que sea ordenado el descuento salarial de la cuota alimentaria señalada extrajudicialmente y no esperar a que se instaure una acción civil y que sea ordenado por el Juez el respectivo embargo judicial.

Ahora bien con el Código General del Proceso se implementó la oralidad en los procesos civiles y de familia lo que ha ayudado a que la duración de estos procesos no sea tan larga como ocurría con la ley 794 del 2003, empero es de conocimiento público y general la congestión judicial que vive actualmente los despachos judiciales lo que de alguna manera impide una pronta y eficaz administración de justicia, por lo que esta actuación administrativa oficiosa en cabeza de las Comisarias de Familia sería una respuesta efectiva para garantizar el derecho de alimentos en primera infancia y evitar con ello a que esta vulneración siga perpetuándose en el tiempo y de manera indefinida otorgándose algunas facultades jurisdiccionales a estos funcionarios administrativos en virtud del interés superior del niño.

En caso de oposición del alimentante una vez sea notificado del embargo de su salario en razón a las cuotas alimentarias adeudadas, ello se pondría en conocimiento por el empleador a la Comisaria de Familia quien remitiría las diligencias administrativas en un término perentorio ante el Juez de Familia, para que ello haga parte dentro del proceso que ya se viene adelantando de manera oficiosa, sin embargo esta prerrogativa sería nula en cuanto a que se desconozca si el alimentario tiene un empleo fijo o devengue un salario mensual, por lo cual la actuación oficiosa de la Comisaria de Familia estaría encaminada en oficiar a las autoridades penales para que se adelante el respectivo proceso penal por inasistencia alimentaria convirtiéndose dentro de dicho proceso en parte querellante junto con el representante legal del niño o niña, autoridad ante la cual se remitirían las diligencias administrativas y la información pertinente del denunciado para dar inicio a la actuación penal.

Sobre este tópico si bien es cierto el artículo 135 del Código de la infancia y la adolescencia señala como facultad en cabeza del Defensor de Familia y en razón de la competencia subsidiaria a las Comisarias de Familia en aras de hacer efectivo el pago de la cuota alimentaria promover ante los Jueces las acciones judiciales pertinentes, esta función podría fortalecerse con las asignación de nuevas funciones jurisdiccionales en materia de alimentos a estas dependencias administrativas como se ha venido explicando.

Finalmente sería importante que las Comisarias de Familia una vez se les comunique sobre el cumplimiento de la obligación alimentaria, se cite al obligado para que acredite el pago de la misma, en caso contrario, es decir si éste no comparece o no justifica el pago de la obligación, se oficie a la Dirección de Investigación Criminal para que se impida la salida del País y a las centrales de riesgo de información crediticia, entre tanto se adelantan las acciones judiciales pertinentes para el cumplimiento de esta obligación alimentaria.

En razón a lo expuesto en este trabajo de investigación, las funciones asignadas a las Comisarias de Familias no resultan ser efectivas para garantizar los derechos de alimentos en la primera infancia, etapa fundamental en el desarrollo de todo ser humano, por lo que bajo las propuestas anteriormente realizadas cumplirían con un papel más activo en la defensa del derecho de alimentos de este grupo poblacional involucrándose con el desarrollo del principio de corresponsabilidad que les atañe como una dependencia que hace parte del Estado.

Por lo que es necesario, así mismo que las Comisarias de Familia realicen una actuación preventiva y una cooperación armoniosa con otras entidades bajo el principio de corresponsabilidad y la aplicación de las políticas públicas estatales en materia de garantía del derecho de alimentos en la primera infancia como así la ejecución de acciones administrativas que resulten ser eficaces para lo cual se deberá realizar una modificación legislativa importante sobre las facultades dadas en materia de alimentos a estas dependencias del Estado.

## Referencias Bibliográficas

Archila T, Moreno M, Salazar J. (2020). Reflexiones desde el Trabajo Social para intervenir la desnutrición en la Primera Infancia, Revista Desarrollo, Economía y Sociedad, Publicación 9, Pagina 85. Recuperado de [https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content\\_type:4/primera+infancia/p2/WW/vid/650027537](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content_type:4/primera+infancia/p2/WW/vid/650027537).

Carrillo, F (2019). Segunda vigilancia Superior a las comisaría de Familia. Bogotá, Procuraduría General de la Nación.

- De la Cruz, Y. (2012). Interacción Infección-Nutrición- Desnutrición, pp. 33-37. Revista Costarricense Salud Publica. Recuperado de <https://repositorio.binasss.sa.cr/repositorio/bitstream/handle/20.500.11764/3173/art5v4n7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Gutiérrez, C. Factores relacionados con el incumplimiento de la obligación alimentaria en hijos e hijas menores en barranquilla, pagina 1, Recuperado de <https://revistas.curn.edu.co/index.php/ergaomnes/article/view/449>.
- Jaramillo y Anzola. (2018). La Batalla por los alimentos El papel del derecho civil en la construcción del género y desigualdad. Recuperado de [https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content\\_type:4/incumplimiento+cuota+alimentos/WWW/vid/777629037](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content_type:4/incumplimiento+cuota+alimentos/WWW/vid/777629037).
- López, F. (2009). Instituciones de derecho procesal Civil Colombiano, Bogotá, Colombia, Editorial Novena Edición Dupre Editores, página 325.
- Matallana Torres, H (Coord.). (2009) Lineamientos Técnicos para la inclusión y Atención de Familias segunda edición. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Impresol Ediciones Ltda.
- Torres, A. Derecho a la alimentación a la primera infancia, niños con hambre... Grave crisis oculta: Estado de cumplimiento del derecho a la alimentación de la primera infancia en el Municipio de Sogamoso, pp. 283-291. Revista principia iuris Número 14, 2010-2. Recuperado de [https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content\\_type:4/alimentacion+en+primera+infancia/WWW/vid/332469882](https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/#search/jurisdiction:CO+content_type:4/alimentacion+en+primera+infancia/WWW/vid/332469882).
- Simarra N., Madariaga, C. (2011). Colombia y sus compromisos con la primera infancia, pp. 242 y 243. Recuperado de <https://revistas.unicartagena.edu.co/flip/index.php?pdf=https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/download/151/118>.
- Zabala, L. (2003). Interés superior de menores de edad en la fijación de cuotas de alimentos, pp. 228-232, artículo en línea <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2342/163.pdf?sequence=1>.

#### NORMATIVA:

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 44 [Titulo II].43ª Ed.Legis.

Congreso de Colombia (8 de noviembre de 2006). Artículos 3, 10, 24, 29, 52, 53, 82, 84, 86, 98, 111, 129 [Título I]. Código Infancia y Adolescencia. [Ley 1098 de 2006]. DO 46.446 / Recuperado de [https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_1098\\_2006.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_1098_2006.pdf)

Congreso de Colombia (2 de agosto de 2016). Artículos 2 [Título I]. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. [Ley 1804 de 2016]. DO 49.953 / Recuperado de [https://normograma.info/men/docs/pdf/ley\\_1804\\_2016.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/ley_1804_2016.pdf)

Congreso de Colombia (26 de mayo de 1973). Artículos 411, 413 [Título XXI]. Código Civil de Colombia. [Ley 84 de 1973]. DO 2.867 / Recuperado de [https://normograma.info/men/docs/pdf/codigo\\_civil.pdf](https://normograma.info/men/docs/pdf/codigo_civil.pdf)

Congreso de Colombia (5 de julio de 2012). Artículo 2 [Título I]. Reforma al Código Procedimiento Penal. [Ley 1542 de 2012]. DO 48.482 / Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1542\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1542_2012.html)

Congreso de Colombia (21 de marzo de 1991). Artículos 47 [Capítulo IV]. Se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales. [Ley 23 de 1991]. DO 39.752 / Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0023\\_1991.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0023_1991.htm)

Congreso de Colombia (5 de enero de 2001). Artículos 35, 40 [Capítulo X]. Modifica normas relativas a la conciliación. [Ley 640 de 2001]. DO 44.303 / Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0640\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html).

Congreso de Colombia (6 de abril de 2009). Artículo 1 [Título I]. Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben. [Ley 1295 de 2009]. D.O. 43.314 / Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=36048](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=36048)

Directiva N° 002 de Procuraduría General de la Nación, Inclusión de los derechos de niños y niñas. Páginas 1y 2. Recuperado de <file:///C:/Users/alaub/Downloads/Directiva%20002%20de%202020%20Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial.pdf>.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Folleto informativo No. 34. El derecho a la alimentación adecuada. Páginas 19 y 20. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5752/1.pdf>.

Naciones Unidas de Derechos Humanos, Pacto internacional de Derechos civiles, sociales y culturales, artículos 11 y 12. Recuperado de <https://oacnudh.org.gt/estandares/docs/Instrumentos/Basicos/Pactodesc.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia (7 de septiembre de 1998). Artículo 30 [Título IV]. Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. [Decreto 1818 de 1998].DO 43.380 / Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1818\\_1998.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1818_1998.htm)

Unicef, Convención de los derechos del niño 1946-2006. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

## **JURISPRUDENCIA.**

Corte Constitucional. (03 de febrero del 2010) Sentencia C-055. (M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez).

Corte Constitucional. (21 de enero del 2015) Sentencia C-022. (M.P. Dr. Mauricio González Cuervo).

Corte Suprema de Justicia. (8 de septiembre de 2017) Sentencia de tutela STC13837. (M.P. Álvaro Fernando García).

Corte Constitucional. (25 de noviembre del 2015) Sentencia C-727. (M.P. Dra. Myriam Ávila Roldán).

Corte Constitucional. (3 de diciembre del 1997) Sentencia C-657. (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Corte Constitucional. (24 de marzo del 1999) Sentencia C-184. (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).