

Fundamentos de la Ley 15513

El incumplimiento de las obligaciones alimentarias representa una directa vulneración del derecho de las infancias y juventudes a ser cuidadas, en todos los aspectos de su vida y su desarrollo, por parte de sus progenitores.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIND), de jerarquía constitucional, estableció que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (artículo 3.1).

Este instrumento establece como una de las obligaciones a cargo de los Estados firmantes, la de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella (artículo 4).

En particular respecto de la obligación alimentaria, el artículo 27 de esta convención, luego de reconocer el derecho de todo niño/a a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, dispone que "los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño" (inc. 4 del artículo 27).

La falta de aporte económico al sustento vital de las hijas y los hijos genera un grave impacto sobre la situación de pobreza, la falta de autonomía y la sobrecarga de tareas de cuidado, a las que principalmente las mujeres suelen hacer frente, en muchísimos casos, desde hogares monomarentales.

El Código Procesal Civil y Comercial estipula en el Título 111 (Responsabilidad Parental) las reglas procesales generales en materia de alimentos, así como su alcance, contenido, algunas pautas ante incumplimientos, junto a otros artículos del código, pero todos ellos bajo el paraguas protector del principio general del interés superior de las niñeces y adolescencia que deberá regir a toda la responsabilidad parental.

Sin embargo, son de público conocimiento las enormes dificultades que deben enfrentar quienes se hacen cargo del cuidado personal de los y las niñas para lograr que el padre cumpla con la cuota alimentaria establecida o pactada.

Según un informe de CIPPEC en nuestro país el 78% de las mujeres de entre 35 y 45 años convive con sus madres. A su vez, 3 de cada 10 madres no conviven con el padre de sus hijos/as.

Pero de estas mujeres separadas o divorciadas, sólo una de cada cuatro de ellas cuenta con los ingresos de la cuota alimentaria.

Esto genera que las mujeres deban hacerse cargo del 100% del costo económico que los alimentos de un niño o niña demandan, lo que de por sí resulta injusto y desigual, pero además quedan expuestas a situaciones que en muchos casos configuran violencia económica o patrimonial, en las cuales los incumplidores utilizan los alimentos debidos al hijo o hija como herramienta para perjudicar a la madre por motivos ajenos a su responsabilidad parental.

Según la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVO), durante el tercer trimestre del año 2023, la violencia económica patrimonial estuvo presente en el 28% de los casos que se denunciaron y registró sus frecuencias más altas en vínculos de pareja, 49%. Por otro lado, en total la OVO recibió a 2.314 personas durante el tercer trimestre del año 2023, y la justicia civil dictó medidas de alimentos provisorios para hijas/os en 250 casos (11% del total de actuaciones con seguimiento).

Pero a ello debe agregarse que las madres también cargan con el costo invisibilizado del cuidado personal y las consecuencias asociadas a este incumplimiento en la responsabilidad parental: tareas de cuidado, dedicación, escolaridad, y todo lo que la crianza de un niño o niña implica. Cuanto mayor es el abandono del padre, mayor es el costo económico que la madre paga, pero también mayor es la familiarización y la feminización de los cuidados, profundizándose las desigualdades entre hombres y mujeres en la vida privada, en el mercado laboral y en la acumulación intergeneracional de desventajas.

Esto implica que las madres, para intentar revertir esta situación de desigualdad e injusticia, deban acudir a un sistema judicial que -mayoritariamente- lejos de proveerles la justicia y reparación buscadas, las somete a situaciones de violencia de género institucional cotidianas y reiteradas, tantas veces que -en muchos casos- logran hacerlas desistir.

Aspecto que podemos leer desde la perspectiva de la violencia económica de género, tal cual establece la Ley 26.485, en la modalidad de violencia económica patrimonial, debido al abandono económico.

Los cuidados de las personas siguen siendo una responsabilidad que recae mayoritariamente en las mujeres. Necesitamos asumir cada vez más que cuidar es también un tema de varones, tanto como que la reproducción cuidada de la vida es prioritaria para nuestras sociedades.

Cuidar a las infancias es una tarea de corresponsabilidad, entre las y los progenitores, el Estado, la sociedad y las comunidades.

El principio de la corresponsabilidad parental, que adoptó el Código Civil y Comercial de la Nación, vigente desde 2015 -que recepta las nuevas realidades familiares y los preceptos del derecho internacional en la materia- sólo podrá efectivizarse mediante una profunda transformación cultural que se acompañe con responsabilidad social las crianzas.

Esta perspectiva implica asumir que la cuestión de la obligación alimentaria, y el reparto de los trabajos de cuidado, ya no puede considerarse una cuestión del orden de lo privado o familiar, sino que debe abordarse desde el modo en que se gestiona la sostenibilidad de la vida a nivel comunitario.

Recientemente el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidades ha publicado un informe sobre la Obligación Alimentaria donde acerca una herramienta de diagnóstico cualitativo desde las voces de las protagonistas, mujeres que peregrinan por los juzgados reclamando por los derechos de sus hijas e hijos, y conocen cada vericuetos por donde se cuelan las injusticias. También aborda la problemática del incumplimiento de la obligación alimentaria por parte de progenitores en la provincia de Buenos Aires, con el fin de contribuir a la construcción de un diagnóstico de la situación, y a la elaboración de un conjunto de pautas de acción para llevar adelante políticas públicas orientadas a su abordaje.

En relación a la encuesta, se obtuvieron un total de 6.442 respuestas, la mayor parte de las encuestas se ubica en los rangos medios de edad (un 40,4% entre 26 y 35 años, y otro de 48,7% entre 36 y 55 años). En cuanto al nivel de estudios, predominan las de nivel superior (terciario o universitario) en un 56%, seguidos por un 25% con secundaria completa. Respecto a la condición laboral, si bien la mayoría de las mujeres se encuentran trabajando en relación de dependencia formal (41,7%), también se registraron desocupadas (18,1%), trabajadoras por cuenta propia (9,8%) y de la economía popular (19,4%), y las empleadas informales (7,3%). El 54% de las respuestas corresponden a hogares monomarentales.

Más de la mitad de las mujeres encuestadas (51,2%) indica no percibir ningún tipo de aporte por parte del progenitor de sus hijas y/o hijos. Dentro del grupo de encuestadas que indican que el progenitor aporta dinero en concepto de obligación alimentaria (41,2%), un 24,9% menciona que es realizado de manera regular y un 15,3% de manera irregular. Es decir, más de la mitad de las encuestadas (66,5%) no recibe obligación alimentaria, o sólo la percibe eventualmente. En una notable menor proporción (7,9%), las mujeres señalan que el progenitor cumple con sus obligaciones alimentarias a través de la cobertura de gastos y necesidades de manera directa.

Por otra parte, la gran mayoría de las encuestadas indicó que en los casos en que el progenitor cumple con sus obligaciones alimentarias a través de dinero, el monto

resulta escaso o alcanza a cubrir solo algún gasto o necesidad particular. El dato más significativo, sin dudas, es que solo el 10% considera que es suficiente para cubrir todos los gastos y necesidades de niñas, niños y adolescentes.

Frente a la insuficiencia del monto percibido, o ante el incumplimiento de las obligaciones alimentarias, las mujeres encuestadas describen múltiples estrategias para garantizar las necesidades de sus hijas e hijos.

Muchas de estas estrategias implican un costo alto para sus condiciones de vida y las del hogar. Principalmente para las mujeres trabajadoras y de sectores populares, esto significa incrementar los niveles de dependencia de otras redes, tanto económicas como de cuidado, y/o incrementar la cantidad de horas de trabajo o endeudarse.

Una importante proporción de las encuestadas declara que el dinero que reciben en concepto de obligación alimentaria por parte de los progenitores resulta insuficiente. Dentro de este grupo, el 32% indicó que tuvo que solicitar créditos o préstamos para cubrir gastos de cuidado. Es decir que de las encuestadas, el 44% depende de dinero prestado, ya sea de familiares, bancos o financieras, para completar sus ingresos mensuales. Así, el incumplimiento de la obligación alimentaria hace pasar a las mujeres de la condición de acreedoras (ya que a ellas se les debe la distribución en igualdad de la manutención y el cuidado de hijas e hijos) a la condición de deudoras, afectando su posibilidad de ejercer una vida autónoma.

El incumplimiento del pago de la obligación alimentaria es una forma de ejercer la violencia por razones de género, de tipo económica, que produce pérdida de autonomía de las mujeres. Cuando el control del dinero recae en los varones (ex cónyuges y/o parejas), el cumplimiento, o no, de la obligación alimentaria, se transforma en una herramienta de manipulación, extorsión y dominio. El incumplimiento constituye un motivo significativo para la continuidad de prácticas de control y subordinación de las mujeres, luego de producida la separación.

Es cierto que la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación avanzó considerablemente en la constitucionalización del derecho privado, pero los juicios por alimentos siguen sometidos a las reglas de cualquier proceso civil entre dos partes enfrentadas: asistencia letrada, proceso escrito, impulsó a cargo de las partes, posibilidad de mediación y negociación como método de resolución del conflicto, entre otras. Cuando en realidad, lo que subyace es la violación de los derechos del niño y de la niña, que gozando de protección constitucional y convencional, deberían estar garantizados y afianzados con muchísima mayor severidad que con la que se dirimen en la actualidad.

El propósito de este proyecto de ley es revertir esta situación generando mecanismos procesales que garanticen un pronto cumplimiento en la obligación

alimentaria para que los derechos de los niños y niñas gocen de mayores garantías de concreción real y afectiva.

La obligación alimentaria de los progenitores hacia sus hijas o hijos surge de la ley y tratados internacionales, consecuentemente basta con acreditar el vínculo de filiación para determinarla. Si bien la determinación del quantum en un proceso judicial resulta necesaria a los fines de la fijación de la cuota, no es automática y requiere producción de prueba. Innegable es que las niñas, niños y adolescentes precisan alimentarse, vestirse, educarse y gozar de salud, todos los días. Por ello, pretendemos dividir en etapas la determinación del quantum, garantizando en caso que la parte lo requiera una medida provisional donde se fije una prestación o cuota básica, transitoria y provisoria.

A los fines de atender a criterios generales que permitan una pronta cuota y equitativa medida para garantizar la subsistencia del alimentado recurrimos a las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos por cuanto la cuota alimentaria en ningún caso puede ser inferior a ese indicador.

La canasta básica alimentaria (CBA)¹ es el conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia, es decir, un grupo de hogares que cubre con su consumo dichas necesidades alimentarias.

El valor de la CBA es utilizado en la Argentina, con fines estadísticos, como referencia para establecer la línea de indigencia (LI), comúnmente conocida como pobreza extrema. El concepto de línea de indigencia procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

La canasta básica total (CBT) amplía la canasta básica alimentaria (CBA) al considerar los bienes y servicios no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etcétera. La CBT se obtiene a partir del valor de la CBA, multiplicándolo por un coeficiente que muestra la relación existente entre los gastos totales, respecto de los gastos alimentarios observados en la población de referencia que surge de la ENGHo, actualizado mes a mes por los índices del Gran Buenos Aires. Atiende también a criterios de género, edad y región.

Tabla 1. Unidades de adulto equivalente, según sexo y edad

Edad	Hombres	Mujeres
Menor de 1 año	0,30	0,33
1 año	0,37	0,37
2 años	0,46	0,46
3 años	0,51	0,51
4 años	0,55	0,55
5 años	0,60	0,60
6 años	0,64	0,64
7 años	0,68	0,68
8 años	0,72	0,72
9 años	0,76	0,76
10 años	0,79	0,79
11 años	0,82	0,82
12 años	0,85	0,85
13 años	0,89	0,89
14 años	0,92	0,92
15 años	0,95	0,95
16 años	0,97	1,00
17 años	0,97	1,03
18 a 29 años	0,97	1,04
30 a 39 años	0,76	1,02
40 a 49 años	0,77	1,00
50 a 59 años	0,76	1,03
60 a 69 años	0,67	0,93
Más de 70 años	0,65	0,74

Fuente: INDEC, Dirección de Índices de Precios de Consumo.

Siendo objetivamente necesario establecer un piso que garantice en forma inmediata el interés superior de las niñeces en cuanto a su derecho alimentario es que se eleva el presente proyecto fijando una suma mínima que en ningún caso podrá resultar en una suma inferior para cada hijo/hija a la Canasta Básica Total (CBT) y sus equivalencias que, por género, edad y región publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos, creado por Ley 17.622 y sus modificatorias.

Asimismo, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 25.963 el magistrado o magistrada deberá informar para su sustitución o embargo a los organismos otorgantes -sea nacional, provincial o municipal- de prestaciones de carácter asistencial, cualquiera sea su modalidad tales como subsidios, asignaciones, ayudas, contribuciones o contraprestaciones no remunerativas por la participación en planes, programas, proyectos sociales, de empleo, capacitación, entrenamiento laboral, programas de becas y pasantías.

Entendiendo que la inscripción en el registro de deudores alimentarios y una multa por incumplimiento prevista en el mismo sentido de lo establecido en el artículo 637 resultan unas importantes herramientas para garantizar el cumplimiento efectivo ante conductas reticentes. Ciertamente existe consenso respecto al registro como mecanismo apto para compeler a los deudores alimentarios a cumplir en tiempo y forma, pero no es una medida que tenga por finalidad inmediata la satisfacción del crédito alimentario. Si bien se trata de un instrumento residual cuya inscripción actualmente debe requerirse, aquí se pretende promover su inscripción de manera inmediata.

Respecto al recurso de apelación sobre la medida provisional debe concederse con efecto suspensivo, dado que los alimentos, en especial de los niños, niñas y adolescentes son un derecho inalienable e impostergable.

Es inconcebible que el incumplimiento del pago de una tarjeta de crédito o de la patente de un auto genere mayores consecuencias, goce de mejores mecanismos de

protección y con mayor efectividad para el cobro, que el alimento debido a un niño o niña por parte de su propio padre.

También, se propone adecuar el importe de la multa ante incumplimiento prevista en el primer inciso del artículo 637 a un importe similar al previsto en el artículo 640 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que la fija entre PESOS CIENTO CINCUENTA MIL (\$150.000) y PESOS TRES MILLONES (\$3.000.000).

Sobre la inembargabilidad se propone adecuar el régimen a los mismos lineamientos que el Decreto Nacional Nº 484/87 y lo previsto en Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Otro tema no menor, tratándose de los alimentos de niños, niñas y adolescentes que, conjugando esta derogación legal con el principio constitucional del interés superior del niño, establecerá la posibilidad de atender sus necesidades de desarrollo integral al mantener incólume el valor de la cuota alimentaria, una vez que ha sido fijada, mediante su constante actualización en épocas de marcado ritmo inflacionario.

La actualización tiene por finalidad que el importe de una obligación de tracto sucesivo -es decir, aquella que se devenga durante el transcurso de un tiempo más o menos prolongados- mantenga su valor adquisitivo respecto del momento en que fue establecida.

Aunque reconocemos que con tal finalidad (que el importe de la cuota fijada no vaya perdiendo valor adquisitivo frente al proceso inflacionario) la aplicación de la tasa activa será preferible a la pasiva, no podemos dejar de señalar que con la aplicación de la tasa activa no se lograra compensar a la desvalorización de la cuota alimentaria frente al costo de vida, pues actualización e intereses tienen finalidades distintas.

Asimismo, obligar al alimentado a pedir continuos aumentos del monto de la cuota para actualizar esta, conspira contra razones de economía procesal y certeza. Por ello proponemos que a decisión de la magistrada o el magistrado pueda determinarse una cuota escalonada o mediante una unidad de medida garantiza la intangibilidad. A respecto, la sala B de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en sucesivos fallos de fechas 11/03/2013, 12/03/2023 y 31/05/2013, fijo la cuota alimentaria de forma escalonada y la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial y de Minería de General Roca (Rio Negro) en fecha 03/07/2013 declaró la inconstitucionalidad de la actual prohibición, y decidió que la cuota mensual fijada fuera actualizada por la evolución del Jus provincial (CApel . Civ., Com. y Minería General Roca, Ed. Rubinzal online, RC J 13963/13).

El código de rito nacional contiene otras consideraciones que resultan aplicables como opinión doctrinaria en otras jurisdicciones del país respecto a la inaplicabilidad de la caducidad cuando la aparente inactividad del interesado es provocada por la conducta del alimentante. En este sentido, resulta importante comprender que la

inactividad provocada del alimentante reticente no puede ser premiada o interpretada como un desinterés del otro progenitor a quien injustamente se le traslada no solo la carga de judicializar, sino que además debe sostener afectivamente, económicamente y en todas las tareas de cuidado y desarrollo del niño, niña y adolescente.

Atendiendo que todo reclamo de alimentos aún persiste dentro de la órbita del derecho privado, requiriendo que su petición sea efectuada a pedido de parte, bajo la impronta de un juicio contradictorio, casi sin presunciones, en pie de igualdad ente el progenitor con o sin tenencia y con la carga de la prueba sobre las espaldas de quien ejerce las tareas de cuidado. Si bien toda norma debe ser de carácter general se torna en una cuestión de orden público cuando se vulnera el interés superior del niño, niña o adolescente. En especial cuando lo que está en juego es su subsistencia diaria y su potencial desarrollo.

Una gran doctrinaria y feminista en estudios sobre pensar en derecho reflexiona “Se ha producido la privatización del derecho de familia, pero al mismo tiempo, este debe articularse con su constitucionalización o universalización, que devienen de la necesidad de hacer realidad los derechos humanos, incorporados a la Constitución de 1994. El derecho de familia ha sido siempre imbuido por el orden público: el matrimonio, sus efectos; la filiación, etc. Estos institutos han sido diseñados por el Estado desconociendo la autonomía de las personas para regir sus vidas como la sexualidad, la procreación y el proyecto de vida personal”.

“Para iniciar este análisis, es preciso reconocer que la familia no es una institución natural, sino que es un producto evidentemente cultural, y por ende su destino se encuentra ligado al camino que la sociedad recorre: “Sabemos que a lo largo de la historia y antes de ella según los datos obtenidos por los prehistoriadores y por los antropólogos, lo que han existido han sido muy diferentes modelos familiares. Se puede discutir el orden evolutivo y las líneas de paso de uno a otro, pero no cabe duda que los modelos son diferentes y que, por consiguiente, más que de una única intemporal familia estamos en presencia de múltiples familias y modelos familiares.

Cuando mencionamos que toda la sociedad ha cambiado, no podemos dejar de notar que ello ha devenido en un obligado cambio de las diferentes realidades por las que atraviesan las familias y la forma en que el Estado debe responder con iguales o distintas herramientas, pero siempre garantizando los mismos derechos a cada uno de los integrantes de las familias (cualquiera sea su modo de conformación). Porque como se plasma en los Fundamentos del Proyecto, lo que se necesita es conquistar la igualdad real y no abstracta para todos los ciudadanos”.

El Código Civil y Comercial de la Nación en el artículo 553 otorga amplias facultades al juez/a para asegurar la eficacia de la sentencia ante los incumplimientos

reiterados de las obligaciones alimentarias, abriendo un vasto catálogo de medidas que ya encuentran antecedentes en la jurisprudencia como la prohibición de salir del país, la clausura del fondo de comercio, la suspensión del servicio de celular, apercibimiento de arresto, prohibición del ingreso al club, y otras que seguramente se irán construyendo en especies futuras.

La reciente sentencia de la Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial de San Isidro, sala I, que comentaremos más adelante, dice que el art. 553 “deja abierta la creatividad de los operadores jurídicos en proponer aquellas medidas que puedan resultar idóneas”. Esa variedad de medidas es ejemplificada por las sentencias que anotamos a continuación.

En materia de divorcio el nuevo código civil y comercial de la nación ha avanzado en suprimir la culpabilidad para determinar la fuente del derecho del alimentante por lo que se propone su adecuación.

Por todo lo expuesto, a los fines de garantizar el interés superior del niño, niña y adolescente, promover una tutela judicial efectiva y erradicar violencia económica contra las mujeres, se solicita a las senadoras y los senadores acompañen el siguiente proyecto de ley.