Boletín N° 14.946-07

Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que modifica la ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, en materia de responsabilidad parental y pago efectivo de las deudas por pensiones de alimentos.

Santiago, 02 de mayo de 2022

M E N S A J E Nº 016-370/

Honorable Senado:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley de responsabilidad parental y pago efectivo de las deudas por pensiones de alimentos.

A S.E. EL

PRESIDENTE

DEL H. SENADO

I. ANTECEDENTES

El incumplimiento del pago de pensiones alimenticias es un fenómeno que vulnera los derechos de niños, niñas y adolescentes. También afecta masivamente a madres que deben recorrer un camino largo -y, en ocasiones infructuoso- para obtener el pago de los alimentos, configurándose en una forma de violencia económica contra las mujeres, que son las principales cuidadoras. En efecto, se estima que en los juicios ejecutivos de cobro de pensiones de alimentos 9 de cada 10 demandantes son mujeres (Cortez-Monroy, Fabiola, *Opinión: "Pago de pensiones de alimentos: ¿de quién es la deuda?* 2020) y que, asimismo, 8 de cada 10 jefaturas de hogares monoparentales son liderados por mujeres (*Encuesta Suplementaria de Ingresos*, Instituto Nacional de Estadísticas, 2020). Este fenómeno es especialmente sensible si se considera que el 65% de las personas que no

reciben la pensión de alimentos corresponde a la población de menores ingresos en nuestro país (Cortez-Monroy, Fabiola, 2020, Íd.).

En este contexto, es necesario aceptar que los procedimientos y mecanismos tradicionales de cobro de pensiones de alimentos, ideados desde la lógica del derecho civil, son insuficientes e ineficaces para obtener el pago de un derecho social, como lo es el de alimentos. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH"), ha reconocido que un obstáculo importante para la exigibilidad de los derechos sociales consiste en la falta de mecanismos judiciales adecuados para la tutela de los mismos, lo que ocurre debido a que ellos han sido pensados tradicionalmente "para la protección de derechos civiles y políticos clásicos" (CIDH, "El Acceso a la Justicia Como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales", 2007, parr. 27).

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH") ha advertido que este inconveniente adquiere una mayor connotación cuando se trata de derechos sociales de infancia, porque las herramientas procedimentales clásicas fueron establecidas para adultos, sin incluir un trato diferenciado que asuma la desigualdad fáctica en la que se encuentran los infantes (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002. Par. 96). En la misma línea, el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Niños, Niñas y Adolescentes ha alertado sobre la necesidad de "impulsar ajustes razonables en los procesos judiciales que lleven a la garantía del derecho a la justicia de la infancia" (XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, 2014, p. 18).

En una línea similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas recomienda que los Estados parte "Garanticen que el principio de igualdad ante la ley tenga efecto mediante la adopción de medidas para abolir todas las leyes, procedimientos, reglamentaciones, jurisprudencia y prácticas existentes que discriminen directa o indirectamente contra la mujer, especialmente en cuanto a su acceso a la justicia, y supriman los obstáculos discriminatorios al acceso a la justicia" (*Recomendación General N° 33 sobre el Acceso de las Mujeres a la*

Justicia, 2015, par. 25). En particular, el Comité recomienda revisar “las normas sobre carga de la prueba para asegurar la igualdad entre las partes (…)” (Ib., par. 15)

Sin embargo, la preocupación por esta realidad no es nueva. Gracias a la lucha de los movimientos feministas y al activismo de las madres, en el último tiempo, se han presentado distintos proyectos de ley que buscan establecer medidas para revertir esta situación. En este contexto, destacan las indicaciones parlamentarias que permitieron el pago de estas deudas con los fondos de pensiones, las que fueron ideadas para mitigar la crisis económica y social provocada por la pandemia del COVID-19.

II. FUNDAMENTOS

Debido a las consideraciones anteriores y a los intereses jurídicos protegidos involucrados, resulta necesario que los procedimientos de cobro de alimentos contemplen mecanismos especiales destinados a asegurar el derecho a alimentos de niños, niñas y adolescentes, y el derecho de acceso a la justicia de aquellos y la mujer demandante. Este tratamiento diferenciado se materializa, por ejemplo, a través de una “justicia protectora y de acompañamiento”, en la que el juez o jueza adopta un rol protagónico, activo y comprometido, que procura la realización de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes que actúan como partes en el juicio de cobro de alimentos (Pérez Ahumada, Paz, “*Incumplimientos de Alimentos en Justicia de Familia*”, Ediciones Der, Santiago, Chile, 2021, p. 9., pp. 10-11).

Lo anterior quedó demostrado con el retiro del 10% de los fondos de pensiones. Según las cifras publicadas por la Superintendencia de Pensiones, hasta el mes de abril del presente año, los tres retiros de fondos de pensiones habían provocado que los tribunales de familia autorizaran el pago de 626.848 liquidaciones por un monto promedio de $1.422.909. Asimismo, las cifras evidenciaron que, el procedimiento de pago que se ideó en aquella oportunidad resultó ser altamente efectivo, pues para aquella fecha, un 93.7% de las órdenes de pago derivadas de dicho procedimiento se encontraban al día.

La incorporación de mecanismos que hagan más efectiva la persecución del deudor de pensiones de alimentos constituye un cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile al suscribir la Convención de los Derechos del Niño (“CDN”). En concreto, el artículo 27.4 de la CDN establece la obligación de los padres o adultos responsables de promover un nivel de vida adecuado para el desarrollo de los niños, a través del “pago de la pensión alimenticia”, indicando que los Estados “tomarán todas las medidas apropiadas” para asegurar su pago. Además, el artículo 18 de la CDN, establece el deber de los Estados de garantizar el principio de igualdad en la responsabilidad familiar.

Por otro lado, la creación de mecanismos que faciliten el cobro de las deudas por concepto de pensión de alimentos se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”), que consagra la obligación de los Estados de adoptar medidas apropiadas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, la incorporación de estos mecanismos asegura el pleno ejercicio de los derechos económicos reconocidos en la CEDAW y constituye un mecanismo para alcanzar la autonomía financiera de las mujeres, especialmente, el de las jefas de hogares monoparentales en Chile.

Por todo lo anterior, este proyecto de ley pretende introducir mecanismos eficientes, efectivos y expeditos para el cobro de deudas por pensiones de alimentos impagas, de manera de garantizar, en primer lugar, el derecho de todo niño, niña y adolescente a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Por otro lado, teniendo presente las dificultades para obtener justicia a las que los y las demandantes se ven enfrentados en el cobro de alimentos, los mecanismos que se proponen también pretenden hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes y sus madres.

III. **CONTENIDO**

El presente proyecto de ley se compone de un solo artículo que modifica la ley N° 14.908 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, cuyo texto

actualizado se encuentra contenido en el artículo 7° del DFL N°1, de 2000, del Ministerio de Justicia, incorporando un nuevo artículo 12 ter que contiene siete incisos, con el objeto de ampliar los fondos en que se puede perseguir el cobro de una deuda por pensión de alimentos y centralizar las funciones de investigación del patrimonio del deudor en el juez o jueza.

Para ello, en primer lugar, se señala que el pago de la deuda se realizará con los fondos que el alimentante tenga en sus cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión y, de manera subsidiaria, sólo para el caso que éstos no existan o sean insuficientes para el pago total de la deuda, se procederá al pago con los fondos disponibles en la cuenta de capitalización individual obligatoria del alimentante, regida por el decreto ley Nº 3.500, de 1980. Este procedimiento es excepcional y, en consecuencia, se establece que sólo procederá cuando al alimentario o alimentaria solicitante se le adeudan total o parcialmente, al menos, tres mensualidades consecutivas de pensiones de alimentos o cinco discontinuas.

Será el tribunal ante el cual se presentó la solicitud, el que deberá indagar en el patrimonio activo del deudor, utilizando los sistemas de interconexión que, actualmente, se encuentran a disposición de los tribunales de familia. Para el caso que dichos registros demuestren que el alimentante mantiene cuentas corrientes u otros instrumentos de inversión, el tribunal tendrá un plazo de 48 horas para oficiar a dichas instituciones, a fin de que informen dentro de 10 días hábiles sobre los saldos, movimientos y toda la información que se considere relevante para el pago efectivo de la deuda de alimentos. Recibidos los oficios, el tribunal tendrá un plazo de 24 horas para dictar la resolución que ordena el pago de la deuda liquidada con dichos fondos.

En segundo lugar, y solo para el caso en que el tribunal concluya que el deudor no mantiene fondos en cuentas bancarias o instrumentos de inversión o que éstos son insuficientes para el pago total de la deuda, ordenará que el pago se practique con los fondos disponibles en la cuenta de capitalización individual obligatoria del alimentante.

Cualquiera sea la institución obligada al pago, se establece un plazo de 15 días hábiles para que aquellas realicen la transferencia ordenada por el tribunal, bajo sanción de que, en caso de no hacerlo, serán solidariamente responsables de la obligación principal.

El tribunal deberá revisar en el sistema si existen otros alimentarios y/o alimentarias a quienes el alimentante demandado también les adeuda la pensión de alimentos. Para el caso que así sea, los pagos se tramitarán conjuntamente por el tribunal competente que conozca de la causa vigente más antigua, quien prorrateará los fondos encontrados para el pago de cada deuda alimentaria. Para acceder a este procedimiento, a los alimentarios y/o alimentarias no solicitantes sólo se le exigirá acreditar un incumplimiento.

Por último, se establece que en caso de que durante el procedimiento se haya dictado la medida cautelar de retención de fondos dispuesta en el artículo 12 bis de dicha ley, y que los fondos retenidos sean suficientes para el pago de la deuda de alimentos, el tribunal procederá directamente a ordenar el pago con estos fondos, sin necesidad de realizar ninguna investigación. En caso de que los fondos retenidos sean insuficientes, las actuaciones de investigación del tribunal sólo tendrán por objeto buscar los fondos para el pago del saldo de la deuda.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y :

“Artículo único: Modifíquese el contenido de la ley N° 14.908 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, cuyo texto actualizado se encuentra contenido en el artículo 7° del DFL N°1, de 2000, del Ministerio de Justicia e intercálese a continuación del artículo 19 ter, el siguiente artículo 12 quáter, nuevo:

“Artículo 19 quáter. - Procedimiento Especial para el Cobro de deudas de pensiones de alimentos. Si decretados los alimentos por resolución que cause ejecutoria en favor del cónyuge, de los padres, de los hijos o del adoptado, a la alimentaria o al alimentario se le adeudare total o parcialmente al menos tres

mensualidades consecutivas de pensiones de alimentos o cinco discontinuas, se podrá solicitar al tribunal competente, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 11 de esta ley, que ordene el pago de tal deuda con los fondos que el alimentante tenga en sus cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión y, en el caso de que no existan fondos en tales instrumentos o éstos sean insuficientes para el pago total de la deuda, con los fondos disponibles en la cuenta de capitalización individual obligatoria, regida por el decreto ley Nº 3.500, de 1980. Para que proceda la solicitud señalada, la deuda deberá estar previamente liquidada y la resolución que la fijó deberá encontrarse ejecutoriada.

Presentada la solicitud por el alimentario o la alimentaria, el tribunal deberá iniciar un procedimiento de investigación del patrimonio activo del deudor, para lo cual, deberá revisar en los sistemas de interconexión que el tribunal mantiene con la Comisión para el Mercado Financiero, el Servicio de Impuestos Internos y otros servicios del Estado que estime pertinente, las cuentas bancarias y/o los instrumentos de inversión que el alimentante mantenga en las instituciones bancarias y financieras. En caso de encontrar cuentas bancarias y/o instrumentos de inversión a nombre del alimentante, el tribunal tendrá un plazo de 48 horas, desde que se efectuó la solicitud, para oficiar a dichas instituciones bancarias y/o financieras a fin de que informen dentro de un plazo de 10 días hábiles los saldos, movimientos y toda la información que se considere relevante para el pago efectivo de la deuda de alimentos. Una vez recibidos dichos oficios, el tribunal tendrá un plazo de 24 horas para dictar la resolución que ordena el pago de la deuda liquidada con dichos fondos.

Sólo para el caso de que el alimentante no mantenga fondos en cuentas bancarias o instrumentos de inversión, o que éstos sean insuficientes para el pago total de la deuda, el tribunal tomará conocimiento, por vía de interconexión con la institución administradora de fondos de pensiones en la que se encuentra afiliado el alimentante, de los saldos que éste mantiene en su cuenta de capitalización individual obligatoria. La obtención de la información señalada en este inciso y la dictación de la resolución que ordena el pago de la deuda liquidada se realizará dentro de un plazo de 24 horas de recibidos los oficios indicados en el inciso precedente en caso de que procedan, o de 48 horas de recibida la solicitud en caso de que no se hayan dictado dichos oficios.

En cualquiera de los casos antes expuestos, la resolución que ordena el pago de la deuda siempre deberá individualizar las cuentas bancarias, instrumentos financieros y/o la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias del alimentante, según sea el caso, que se utilizarán para el pago total de la deuda, el monto específico y porcentaje de la deuda que se ordena pagar respecto de cada una de ellas y la individualización de la cuenta bancaria en que se debe realizar el pago.

Notificada la resolución señalada en el inciso anterior, la respectiva institución tendrá un plazo de 15 días hábiles para realizar la transferencia

ordenada por el tribunal, bajo sanción de que, en caso de no hacerlo, se le aplique lo dispuesto en el artículo 18 de esta ley.

Una vez presentada la solicitud regulada en este artículo, el tribunal revisará, por medio del sistema de interconexión, si existen otros alimentarios y/o alimentarias respecto del mismo alimentante, y en el evento de que ello así ocurra, la solicitud de pago indicada en el inciso primero de este artículo será conocida conjuntamente y en un solo proceso por el tribunal competente que conozca de la causa vigente más antigua, el que deberá prorratear el monto de cada deuda alimentaria que se pagará con los fondos habidos del alimentante. A las alimentarias y/o alimentarios que no son solicitantes, se le efectuará el pago prorrateado por medio del presente procedimiento si, al menos, tienen una mensualidad de alimentos adeudada por parte del alimentante, no siéndoles exigible el requisito de tener tres mensualidades consecutivas de pensiones de alimentos o cinco discontinuas.

En caso de que durante el procedimiento se haya dictado la medida cautelar de retención de fondos dispuesta en el artículo 12 bis de esta ley y que los fondos retenidos sean suficientes para el pago de la deuda de alimentos, el tribunal procederá directamente a ordenar el pago con estos fondos, de conformidad a lo señalado en el inciso segundo de este artículo. En caso de que los fondos retenidos sean insuficientes para el pago íntegro de la deuda, las actuaciones dispuestas en los incisos segundo y tercero de este artículo sólo tendrán por objeto buscar los fondos suficientes para pagar el saldo de la deuda.”.”.

Dios guarde a V.E.

GABRIEL BORIC FONT
Presidente de la República

MARCELA RÍOS TOBAR
Ministra de Justicia y Derechos Humanos

ANTONIA ORELLANA GUARELLO
Ministra de la Mujer y la Equidad de Género