

PROYECTO DE LEY

LEY INTEGRAL PARA ASEGURAR EL DERECHO ALIMENTARIO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina,
reunidos en Congreso ... sancionan con fuerza de Ley

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto disponer mecanismos de protección que garanticen el derecho alimentario de niñas, niños y adolescentes, a los fines de asegurar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación es parte.

Artículo 2º. Principios. Los mecanismos de protección del derecho alimentario de niñas, niños y adolescentes previstos en la presente Ley se estructuran y rigen por los siguientes principios:

- a) Enfoque interseccional de derechos humanos y perspectiva de niñez, de géneros y de discapacidad.
- b) Interés superior de niñas, niños y adolescentes.
- c) Principio de coparentalidad.
- d) Valor económico de las tareas de cuidado.
- e) Acceso a la justicia.
- f) Tutela judicial efectiva.

Capítulo II. Actualización de las cuotas alimentarias

Artículo 3°. Excepción a la prohibición de indexación de las obligaciones alimentarias. Modifícase el artículo 7° de la ley 23.928, el que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 7°: El deudor de una obligación de dar una suma determinada de pesos, cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con las salvedades previstas en la presente ley.

Quedan exceptuadas de la prohibición de actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas previstas en este artículo, las obligaciones alimentarias derivadas de las relaciones de familia reguladas en el Libro II del Código Civil y Comercial, de origen legal o convencional.

Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias y son inaplicables las disposiciones contractuales o convencionales que contravinieren lo dispuesto”.

Artículo 4°. Eliminación de la prohibición de indexación de las obligaciones alimentarias. Modifícase el art. 10° de la ley 23.928 que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 10°. Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° del mes de abril de 1991, todas las normas legales o

reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios. Esta derogación se aplicará aun a los efectos de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no pudiendo aplicarse ni esgrimirse ninguna cláusula legal, reglamentaria, contractual o convencional -inclusive convenios colectivos de trabajo- de fecha anterior, como causa de ajuste en las sumas de pesos que corresponda pagar.

Quedan exceptuadas las obligaciones alimentarias de conformidad con lo expresado en el último párrafo del art. 7 de la presente ley.

La indicada derogación no comprende a los estados contables, respecto de los cuales continuará siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 62 in fine de la Ley General de Sociedades 19.550 (t.o. 1984) y sus modificatorias”.

Capítulo III. Índice de Crianza

Artículo 5°. **Índice de crianza.** Establécese la obligatoriedad del Estado Nacional, a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos, de elaborar y publicar de manera mensual el Índice de Crianza (IC), como valor de referencia del costo para adquirir los bienes y servicios para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, así como el costo de cuidado que surge a partir de la valorización económica de las tareas de cuidado.

Artículo 6°. Aplicación del Índice de Crianza. En los procesos judiciales y extrajudiciales en los que se definan cuotas alimentarias, en favor de niñas, niños y adolescentes, el monto de la cuota debe ser fijado teniendo en cuenta las necesidades de la persona alimentada, la capacidad económica de la persona alimentante y, cuando sea pertinente, el Índice de Crianza.

Capítulo IV. Modificación a la Ley 26.485

Artículo 7°. Incumplimiento alimentario reiterado. Violencia económica y patrimonial por motivos de género. Incorpórase como apartado e) del inciso 4° del artículo 5 de la Ley 26.485, el siguiente texto:

“e) El incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria en favor de las/os hijas/os por parte del progenitor varón.”

Capítulo V. Fondo de Garantía Alimentaria

Artículo 8°. Obligación alimentaria subsidiaria del Estado. Fondo de Garantía Alimentaria. Creación. Créase el Fondo de Garantía Alimentaria (FGA) a fin de garantizar el pago de las prestaciones alimentarias a favor de niñas, niños y adolescentes, adeudadas y reconocidas judicialmente, en todo el territorio nacional.

Artículo 9°. Integración del Fondo de Garantía Alimentaria. El Fondo de Garantía Alimentaria se integra con los recursos provenientes de:

- a) Las partidas presupuestarias asignadas en el Presupuesto General de la Administración Nacional;
- b) La repetición de las sumas abonadas en concepto de anticipo conforme el artículo 12° de esta ley;
- c) Ingresos por legados, donaciones o herencias;
- d) Contribuciones y subsidios;
- e) Otras fuentes.

Artículo 10. Beneficiarias/os. Son beneficiarias/os del Fondo de Garantía Alimentaria las niñas, niños y adolescentes titulares de una prestación de alimentos reconocida en virtud de resolución judicial firme o convenio judicialmente homologado, ante el incumplimiento del pago de tres (3) cuotas seguidas o cinco (5) cuotas alternadas por parte de la/s persona/s obligada/s a prestar alimentos.

Artículo 11. Depósito judicial. A solicitud de la persona titular del derecho a la prestación alimentaria y una vez agotadas las medidas ordenadas para llevar adelante la ejecución de la sentencia sin resultado positivo, el juzgado o tribunal interviniente debe dar intervención al Fondo.

Este mecanismo debe operar sin perjuicio de otras medidas judiciales que correspondiera imponer a la persona responsable de incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria por imperio del artículo 553 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Artículo 12. Cuantía del anticipo. El monto del anticipo que debe abonar el Fondo de Garantía Alimentaria debe ser fijado en la resolución judicial que ordena su intervención.

La suma a abonar por cada cuota impaga no puede superar el valor equivalente a un (1) salario mínimo vital y móvil (SMVM) fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Artículo 13. Plazo máximo de percepción. El plazo máximo de percepción del anticipo reconocido a cada persona beneficiaria es de dieciocho (18) meses totales, sea que se perciba en forma continua o discontinua.

Artículo 14. Extinción del beneficio. El beneficio se extingue por:

- a) El cese de la obligación alimentaria.
- b) Cumplimiento de la obligación de pago por parte de la o las persona/s obligada/s a prestar alimentos.
- c) Haberse cumplido el límite máximo de percepción previsto en el artículo 13°.
- d) Por decisión judicial.

Artículo 15. Repetición. El Fondo de Garantía Alimentaria debe repetir los importes que haya pagado en cumplimiento de esta ley de aquellas personas a quienes haya subrogado en el cumplimiento total o parcial de sus obligaciones, correspondiendo, además, el reclamo y efectivización de un aporte adicional en concepto de gastos administrativos y de gestión.

Capítulo VI. Disposiciones Finales

Artículo 16. Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo debe determinar la autoridad de aplicación de la presente Ley.

Artículo 17. Reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional debe reglamentar la presente ley en un plazo de noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 18. De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Diputada Nacional Mónica Macha

FUNDAMENTOS

La presente iniciativa, recupera antecedentes valiosos que abordaron esta temática, de manera total o parcial, oportunamente impulsados por las Diputadas Rach Quiroga, Álvarez Rodríguez, Fein, Morán, entre otros. Tiene por objeto un abordaje integral del derecho alimentario de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) a fin de asegurar su cumplimiento efectivo, desde un enfoque interseccional de derechos humanos, género, así como el reconocimiento expreso del interés superior de niñas, niños y adolescentes; los principios de coparentalidad, del reconocimiento y valorización de las tareas de cuidado, de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.

Se proponen una serie de herramientas que, a nuestro juicio, propiciarán el objeto descripto. Entre ellas podemos destacar la actualización del valor de las cuotas alimentarias, removiendo, de conformidad con numerosos y cada vez más importantes fallos judiciales, los obstáculos normativos contenidos en la vigente *Ley 23.928 (de convertibilidad)* que prohíbe la indexación de las mismas; el establecimiento normativo del denominado *Índice de Crianza*, que el Instituto Nacional de Estadística y Censos elabora y publica de manera mensual; la incorporación, como causal de *violencia económica y patrimonial* por motivos de género de la Ley

26.485 (Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) del incumplimiento de la obligación alimentaria en favor de las/os hijas/os por parte del progenitor varón; así como la creación del *Fondo de Garantía Alimentaria*, en carácter de obligación subsidiaria del Estado, a fin de garantizar el pago de las prestaciones alimentarias a favor de NNA, adeudadas y reconocidas judicialmente, en todo el territorio nacional.

La normativa propuesta se encuentra en consonancia con la obligada perspectiva de género que campea el ordenamiento jurídico nacional, en particular el Código Civil y Comercial, según se desprende de sus arts. 1° y 2°. Es sabido que en la práctica la mayoría de los conflictos alimentarios involucran a personas menores de edad cuyas madres deben afrontar de manera individual el sostenimiento y cuidado de las mismas. Así mismo, son las mujeres quienes suelen ser acreedoras de alimentos durante la separación de hecho o después del divorcio, o ser ellas las principales beneficiarias de la nueva figura que incorpora el Código Civil y Comercial, la compensación económica, ya sea tras la ruptura de un matrimonio o el cese de una unión convivencial.

La elusión de las obligaciones parentales una vez finalizadas las relaciones de pareja es un problema muy extendido en nuestro país. La Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES), de 2015, señala que cuando los padres no residen en la misma vivienda que sus hijas e hijos, solamente el 32% de los hogares monomarentales reciben la obligación alimentaria. En otras palabras: el 68% de los progenitores no convivientes elude su

responsabilidad.¹ De acuerdo a investigaciones de UNICEF más de 2,5 millones de hogares en donde residen niñas, niños y adolescentes no perciben ingresos suficientes para solventar los gastos corrientes. En tanto, el 59% de los hogares monomarentales destina más de la mitad o casi todos sus ingresos al pago de deudas, mientras que el 73% de estos hogares se endeuda para comprar comida o medicamentos.²

Argentina presenta un estado de extrema vulnerabilidad de sus niñeces y adolescencias, 2 de cada 3 niñas y niños experimentan carencias y 7 millones viven en la pobreza. En un contexto de incrementos generales de precios de productos y servicios sostenido consecuentemente en el tiempo, resulta fundamental agilizar los procedimientos mediante los cuales los niños, niñas y adolescentes acceden a su derecho alimentario.

En la Provincia de Buenos Aires, informes elaborados por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad indican que más de la mitad de las encuestadas (66,5%) de un universo total de 6.442 entrevistas en profundidad realizadas entre junio y agosto de 2021, indicaron que no reciben obligación alimentaria, o sólo la perciben eventualmente. El 44% de ellas respondieron depender de dinero prestado, ya sea de familiares, bancos o financieras, para completar sus ingresos mensuales, afectando de este modo su autonomía económica.³

¹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/03/informe_1_-_cuota_alimentaria_-_caj.pdf

² <https://www.unicef.org/argentina/media/19361/file>

³ <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/OBLIGACION%20ALIMENTARIA%2021.6.pdf>

Para aquellas familias que cuentan con sentencias judiciales en concepto de alimentos o compensación económica la constante depreciación de las sumas pactadas resulta evidente. Urge, de este modo, eliminar el valladar legal de la prohibición de indexación o actualización para este tipo de obligaciones de carácter asistencial y que compromete de manera directa diversos derechos humanos.

La imposibilidad de pactar, o de establecer judicialmente alguna pauta, o variable de ajuste para actualizar tales obligaciones y evitar su depreciación monetaria, obliga a las cuidadoras a acudir a la justicia, e iniciar incidentes costosos, de manera continua para lograr el aumento de la obligación alimentaria. Esto perjudica a las personas más vulnerables como son NNA y las mujeres, que son sus cuidadoras principales, que deben afrontar los gastos y honorarios de cada proceso judicial. A su vez, esta prohibición genera el aumento constante del litigio judicial, pues el aumento en los precios de los productos que componen la canasta familiar, y demás prestaciones incluidas en el amplio concepto de alimentos, es un hecho habitual, y la ley actual exige judicializar cada actualización de cuota.

Desde la sanción de la ley 23.928 a la fecha, los criterios jurisprudenciales respecto a la posibilidad de excluir a las obligaciones de carácter alimentario de la prohibición de indexación, han sido variados y contradictorios. Si bien, se han impuesto diversos antecedentes jurisprudenciales a lo largo y a lo ancho del país, incluidos pronunciamientos relevantes de distintas Cámaras y la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, que han

permitido en algunos casos sortear el valladar legal, existen precedentes donde la prohibición de indexación se ha aplicado sin miramientos a la condición especial de este tipo de obligaciones, negándose no sólo la petición de actualización a través de dictado de una sentencia judicial sino, incluso, rechazando la solicitud de homologación de convenios alimentarios cuando estos incluyen cláusulas de actualización monetaria automática. De allí la necesidad imperiosa de que el Poder Legislativo remueva los obstáculos normativos que continúan impidiendo el ejercicio pleno de los derechos.

Sin desconocer que los procesos judiciales suelen estar plagados de estrategias dilatorias que llevan adelante los demandados y comprendiendo que, una vez determinada la pertinencia de la obligación legal, uno de los principales obstáculos que impiden garantizar de manera oportuna el derecho alimentario a NNA son las dificultades y demoras para establecer su monto.

En ese sentido, entendemos la necesidad de contar con una estadística oficial que permita estimar “prima facie” las necesidades del alimentado incluyendo tanto el costo mensual para la adquisición de bienes y servicios, así como el costo de cuidado que surge a partir de la valorización del tiempo que este requiere. La Canasta de Crianza resulta una herramienta fundamental para agilizar los reclamos alimentarios, permite dinamizar las negociaciones en convenios privados, ya que otorga un marco a la conversación entre las partes aportando un dato objetivo respecto al

costo de los bienes, servicios y cuidados que requieren NNA. Por otra parte, su uso en los litigios, al permitir acortar los tiempos procesales puede funcionar como un punto de inflexión que motive un cambio de posición en los padres reticentes a acordar y en sus representantes legales. Al fijarse un marco de referencia de los costos las posibilidades de litigio se limitan; esto funciona como un ordenador que impulsa a la firma de un convenio. Esta Canasta, publicada por el INDEC, permite construir un valor de referencia respecto al costo de bienes, servicios esenciales y de cuidado de NNA. La fijación por parte del Estado de un piso mínimo busca otorgar eficacia al pago de los alimentos derivados de la responsabilidad parental de manera rápida, a la luz de la protección del derecho humano a una vida digna, y en conexión con el principio de tutela judicial efectiva en un tiempo razonable que permita atender la apremiante necesidad económica que conlleva la crianza.

Las medidas aquí presentadas persiguen el objetivo de considerar el incumplimiento de los deberes de asistencia familiar como asunto público, consecuentemente con el marco normativo constitucional así como los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y establece que 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, a quienes incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. A su vez, la Ley Nacional 26.061, de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, establece que NNA tienen derecho a la vida, a su disfrute, protección y a la obtención de una buena calidad de vida, y asigna a la familia la responsabilidad, en forma prioritaria, de asegurar a NNA el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

Considerando este marco normativo, el incumplimiento de la obligación de prestar alimentos excede el ámbito del derecho particular, y exige una intervención activa del Estado como garante desde una perspectiva de derechos. Es por ello, que se proponen la incorporación de este incumplimiento como causal de *violencia económica y patrimonial* por motivos de género; así como la creación del *Fondo de Garantía Alimentaria*.

La Ley 26.485, de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, define la violencia económica y patrimonial como la que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de, entre otros, la limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna, y la limitación o control de sus ingresos. A su vez, el decreto reglamentario de la Ley, Dto.

1011/2010, dispone que “en los casos en que las mujeres víctimas de violencia tengan hijos/as y éstos/as vivan con ellas, las necesidades de los/as menores de edad se considerarán comprendidas dentro de los medios indispensables para que las mujeres tengan una vida digna.”

Se propone de este modo, la incorporación del incumplimiento de la obligación alimentaria como una forma más de violencia económica hacia las mujeres, ya que menosca los recursos económicos de las mujeres, quienes al cumplir responsabilidades de cuidados afrontan sobrecarga de tareas, imposibilidad de acceder al empleo formal, profundizando escenarios de vulnerabilidad y dependencia económica para ellas y sus hijos/as. Siendo, en los casos más complejos, una potencial herramienta de manipulación, extorsión y dominio, de parte del agresor hacia la mujer. Como se ha indicado anteriormente, en los hogares monomarentales la incidencia de la pobreza y de la indigencia es aún mayor, profundizada generalmente luego de la separación.

Con el objetivo de subsanar estas desigualdades, se propone la creación del Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria, a través del cual el Estado interviene, garantizando el cumplimiento de la obligación alimentaria, ya sea como obligado subsidiario o principal, subrogando los derechos que asisten a las personas beneficiarias frente al/la obligado/a al pago de alimentos, contra quien luego arbitrará los medios necesarios para efectivizar el cumplimiento de sus obligaciones parentales.



Nos resta manifestar nuestro agradecimiento por su invaluable colaboración a las Dras. Marisa Herrera y Natalia de la Torre, quienes nos acercaron la iniciativa y pusieron a disposición su experiencia y conocimiento para volcarlas en el texto legal que estamos proponiendo.

Por los argumentos hasta aquí expuestos, solicitamos a las legisladoras y legisladores que componen este Honorable Congreso de la Nación que acompañen con su voto el proyecto puesto a vuestra consideración.

Diputada Nacional Mónica Macha