



**Propuestas legislativas para el Acceso  
al Derecho de Cuota Alimentaria de  
Niños, Niñas y Adolescentes**

# Índice

1 • Presentación

2 • Patrocinio Jurídico Gratuito y Universal

3 • Modificaciones al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.  
Régimen de alimentos.

4 • Creación y Financiamiento del Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria

# Presentación

Desde la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia tomamos conocimiento de las demandas más acuciantes de la población, sobre todo de los segmentos más vulnerables, en función de nuestra condición de oficina de proximidad, con anclaje territorial y lógica descentralizada.

El abordaje interdisciplinario que caracteriza nuestra labor (asesoramiento jurídico, psicológico y desde el trabajo social) nos pone en contacto con todos los matices que rodean los obstáculos de acceso a los derechos que expresan nuestros consultantes.

Es así que más allá de la materia concreta de consulta que las personas traen a la entrevista, hay algunos temas centrales que atraviesan diagonalmente las realidades que narran. **Cuando se trata de consultantes mujeres madres que no conviven con el otro progenitor de sus hijos e hijas, advertimos la preponderancia de la falta de cumplimiento de la cuota alimentaria.**

Muchas veces el incumplimiento se funda en motivos alegados que se reiteran sistémicamente; muchas veces siguen al silencio o la ausencia; y muchas, se sostienen en un andamiaje institucional que por distintos motivos impide el efectivo acceso a un derecho de naturaleza jurídica urgente, que debe tener una asistencia oportuna y adecuada.

El aporte a la visibilización de la problemática y los datos aportados por el informe “Incumplimiento de la obligación alimentaria en la provincia de Buenos Aires: un problema estructural que profundiza las desigualdades de género”, elaborado por el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires en 2022, dieron cuenta de la necesidad de una intervención desde los distintos niveles del Estado en el tema y la búsqueda de soluciones estructurales a una demanda que, lejos de ser la suma de casos individuales, se ha convertido en un drama social.

En función de ello, desplegamos operativos específicos para asistir reclamos sobre cuota alimentaria en distintos Centros de Acceso a la Justicia y articulamos con organismos ocupados en la misma problemática que pusieron a disposición su enfoque, de forma tal de concluir, luego de atender centenares de casos individuales, que **hacen falta modificaciones legislativas que pongan el eje en la naturaleza urgente del alimento y su prelación jurídica, cuya tutela normativa tiene reconocimiento y jerarquía transnacional** (la Convención de los Derechos del Niño -art. 27-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -art. 11-, y la Declaración Universal de Derechos Humanos -art. 25- lo contemplan como derecho fundamental).

Es así que indagamos sobre los proyectos de ley existentes: supimos del presentado por los

diputados Fein y Enríquez, que vuelve a colocar bajo tratamiento legislativo a un antiguo proyecto de María Elena Barbagelata, presentado en 2001, cuya propuesta era **crear un fondo alimentario estatal**. Adherimos a ese planteo y presentamos argumentos destinados a fundamentar **la posibilidad de su financiamiento con fondos emergentes del propio sistema judicial**, utilizando como respaldo el informe “¿Por qué Argentina necesita un nuevo sistema de cuidados?” elaborado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género junto con UNICEF. Allí se pone en eje el impacto económico que presentan las economías de las mujeres en general y en lo específico, en su rol de cuidadoras. Y también cómo esta carencia impacta en el PBI de un país; de allí la necesidad de invertir en la economía con una perspectiva de género.

A su vez, detectamos que se requerían algunas modificaciones a lo existente y algunas instituciones nuevas.

En lo atinente a las modificaciones, **es necesario que la ley procesal (en este caso de Nación, pero entendemos cuestiones extensibles a todas las provinciales, ya que las advertimos reiteradamente más allá de la jurisdicción), agilice sus procesos y flexibilice algunas exigencias rituales para remover los obstáculos que impiden el acceso de niños, niñas y adolescentes, a gozar del derecho del que son titulares.**

Entendemos que las dificultades para acceder a los tribunales facilitan la evasión en el cumplimiento de parte del alimentante, que tiene la tendencia a “patear” el cumplimiento, o inclusive el pacto, hacia adelante. Es jurídico y es cultural, pero debemos pensar un esquema de urgencia, casi cautelar, que impulse a las partes a acordar alimentos lo antes posible -que lo entiendan conveniente antes de litigar- y, en todo caso, poder corregir o limar cuestiones a momento de renovar las condiciones de un nuevo pacto. Y que si eso no ocurre, pueda existir una vía expedita, similar a un juicio sumarísimo o al proceso de amparo, que además no implique un sobre costo significativo para la parte que cumple con la prestación alimentaria. Lo que no es admisible es dejar al niño, niña o adolescente sin la necesaria cobertura alimentaria.

Con esa orientación, **proponemos que el proceso alimentario tenga un esquema sumarísimo, sin instancias prescindibles, tales como el alegato o la recusación sin causa, en donde se pueda trabar la litis con la sola constatación (desde luego, demostrable) de la notificación de la demanda a la contraparte.** Es un nudo que se reitera en los procesos por alimentos y que consiste en la imposibilidad de notificar la demanda por distintos vericuetos procesales que en definitiva implican un exceso ritual. El mensaje enviado a un dispositivo electrónico, a una red social de pertenencia demostrable, a un correo electrónico o número telefónico, en donde conste que efectivamente se notificó, resulta suficiente para considerar que la contraparte se informó del juzgado y secretaría, y de aquello que se le demanda, de forma tal de poder oponer excepciones, brindar razones y ofrecer prueba.

A su vez, **consideramos que en la primera audiencia o la primera instancia de intervención debe ser el momento de fijación de alimentos provisorios por parte de la magistratura con los elementos con los que cuenta, sin que pueda excusarse en las necesidades del contradictorio, dado que se trata de una medida cautelar y urgente.** De hecho, el juez debiera estar facultado a fijar un embargo preventivo sobre el monto alimentario en caso de considerarlo necesario, modificación que también proponemos.

Creemos que debe ponerse en valor el costo económico de las obligaciones de cuidado y que, ante la imposibilidad de determinar un monto, el/la juez/a puede apelar a un índice estadístico (puede ser el índice de crianza del INDEC) para fijar provisoriamente, cautelarmente, la cobertura alimentaria del niño, a niña o el adolescente.

En lo atinente a los acuerdos pre-judiciales, contractuales, advertimos inconvenientes con la homologación de los convenios y la validación de las firmas. Entendemos que hay un conjunto de circunstancias en las que las firmas pueden considerarse validadas, tales como el inicio de ejecución del convenio; es decir, cuando el alimentante ya pagó la cuota establecida en el convenio en meses pasados. Se pueden establecer presunciones legales de ratificación de la firma ante la ausencia injustificada del alimentante a la audiencia establecida para su ratificación, y se puede impulsar de oficio la pericia sobre la firma ante el desconocimiento de la contraparte.

Consideramos necesario, además, que **las instituciones con presencia en todo el territorio nacional y lógica descentralizada, que actualmente cumplen la función de certificar documentos, puedan hacerlo de forma gratuita respecto de la certificación de firmas de los convenios de esta naturaleza, a los fines de que no se genere un sobrecoste para quien está a cargo del cuidado de los hijos e hijas** (desde ANSES, hasta PAMI o los juzgados de paz).

A su vez, entendemos que las nulidades de los convenios no pueden ser invocadas por el Ministerio Público en contra del interés de los niños, niñas y adolescentes; y que el convenio debe ser incluido en el artículo dentro de las previsiones del art 525 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a los fines de preparar la vía ejecutiva.

Finalmente, **presentamos un proyecto de ley que establece la necesidad de brindar el patrocinio jurídico gratuito a quienes no estén en condiciones de afrontar económicamente un litigio.**

Es un proyecto que no se circunscribe exclusivamente a las demandas por alimentos, sino que abarca un universo mayor de derechos fundamentales cuya cobertura se debilita ante la imposibilidad de litigio, aún cuando se intente la gestión de la conflictividad de modo anticipado o se recomiende la mediación: saber que litigar es oneroso, que demanda tiempo, que no se

puede ajustar a las necesidades o a los tiempos de las periferias, se transforma en una garantía de incumplimiento. Y ello es una infracción no solo constitucionales (el derecho a la debida defensa del art. 18 CN) sino a un conjunto de tratados internacionales que expresamente prevén la posibilidad material -y no meramente formal- de acceder a los estrados judiciales y hacer valer un derecho (La Convención Americana de Derechos Humanos-Pacto San José de Costa Rica, en su artículo 8. 1, entre otros).

Advertimos que pese a la existencia de determinados institutos, como lo es el beneficio de litigar sin gastos o la prohibición de cobrar honorarios por el juicio de alimentos a la parte actora, no termina de tasfacer de modo efectivo esta prestación; y que tampoco lo hace el cúmulo de organismos que, desarticuladamente y fragmentadamente, prestan el servicio de patrocinio jurídico gratuito.

La experiencia colectada desde nuestras oficinas muestran la imposibilidad de acceso a ese servicio, ya sea por los servicios que cada institución ofrece, ya sea por los requisitos de corte, o por las distintas materia que abarca; y muchas veces, la dificultad de absorber las demandas, en tanto el objetivo central de sus funciones está dirigido a la labor rentada.

Se encuentra en juego el principio de igualdad material, consagrado constitucionalmente, y la obligación estadual es remover todos los obstáculos que cristalizan las asimetrías estructurales que la impiden. Se deben observar tanto las normativas como las prácticas estatales; y a partir de ello, elaborar políticas públicas que revisen los efectos, tomen registros y analicen los resultados estadísticos para pensar remedios efectivos sobre aquellas violaciones respecto de las cuales, y aún de modo indirecto, el Estado tiene responsabilidad.

Es así que pensamos indispensable consagrar de modo positivo el derecho a recibir un patrocinio jurídico gratuito y universal y también, de reglamentar un sistema público, profesional, eficaz, de acceso a la determinación de derechos que resulta central para la vigencia de las instituciones democráticas en un Estado de derecho real.

# Proyecto de ley de Patrocinio Jurídico Gratuito y Universal

## TÍTULO I

### DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1º.** - Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso a la justicia a través de la implementación del Patrocinio jurídico gratuito y universal.

**Artículo 2º.** - Objetivos generales. Son objetivos generales de la presente ley:

- a) Garantizar el derecho a la igualdad sustantiva de todas las personas habitantes del suelo argentino en materia de acceso a la justicia, y a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.
- b) Establecer un sistema público, profesional y eficaz de acceso a la determinación de derechos que posea los caracteres de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad en la prestación del servicio.
- c) Aumentar la libertad y la autonomía de acción individual, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía.
- d) Promover la utilización de herramientas institucionales en la gestión de los conflictos.
- e) Garantizar políticas que promuevan la equidad de género.
- f) Garantizar políticas que promuevan el interés superior de niños, niñas y adolescentes conforme a lo establecido en el artículo 3º de la ley 26.061.
- g) Garantizar políticas que promuevan la equidad social en los sectores económicamente desfavorecidos.

## TÍTULO II

### PATROCINIO JURÍDICO GRATUITO Y UNIVERSAL

**Artículo 3º.** – Acceso al patrocinio jurídico, gratuito y universal. Conságrese el derecho al patrocinio jurídico gratuito y universal con el objeto de remover todo obstáculo al pleno acceso a la justicia de las y los habitantes del territorio argentino, especialmente aquellos que emergen

de una inequitativa situación económica, social, cultural y/o ambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 16, 28, 33, y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

**Artículo 4º.** – Creación del Cuerpo de abogados y abogadas patrocinantes. Créase el Cuerpo de abogados y abogadas patrocinantes en el ámbito de la Procuración General del Tesoro de la Nación, que tendrá por objeto proveer el servicio del patrocinio jurídico gratuito y universal a toda persona habitante del territorio argentino que por motivos económicos o de cualquier otra índole no esté en condiciones de procurarse los servicios profesionales de un abogado o abogada de la matrícula conforme los requisitos establecidos por esta ley.

Los y las profesionales del derecho que integren este cuerpo deberán contar con un (1) año de ejercicio de la matrícula y serán seleccionados a través de un concurso público de oposición y antecedentes.

**Artículo 5º.** – Solicitud. El servicio de patrocinio jurídico gratuito y universal podrá ser solicitado por derecho propio o en nombre de quien se ejerza la responsabilidad parental, guarda, tutela o curaduría de terceros, para el caso de quienes lo hagan en representación o beneficio de niños, niñas y adolescentes; o personas incapaces de hecho y/o de derecho. Los y las adolescentes mayores de 13 años podrán solicitar el patrocinio jurídico gratuito universal por derecho propio a los fines de garantizar su derecho a ser oídos en los procesos judiciales de los que forman parte y a participar de las decisiones que se adopten sobre su persona.

**Artículo 6º.** – Creación del Registro único de patrocinantes. Créase el Registro único de patrocinantes en el ámbito de la Procuración General del Tesoro a fin de que todo abogado o abogada que se encuentre desempeñando funciones en la administración nacional centralizada y descentralizada pueda inscribirse para integrar el Cuerpo de abogados y abogadas patrocinantes. Este Registro contendrá datos filiatorios de los y las profesionales, su domicilio real y profesional, sus matrículas habilitantes y su campo de especialización.

La autoridad de aplicación deberá arbitrar los medios necesarios para cumplir con la necesaria representación en todas las delegaciones provinciales, para que el servicio se preste descentralizadamente en todo el territorio de las provincias, con especial atención a la cobertura zonal en los sectores económicamente más desfavorecidos. En el diseño institucional de las oficinas de atención al público regirán los principios de territorialidad y descentralización.

**Artículo 7º.** – Patrocinio jurídico gratuito. Las personas beneficiarias por la presente ley no abonarán ningún tipo de prestación pecuniaria para acceder al Patrocinio jurídico gratuito y universal previsto en el artículo 3 (lo plantearía por la positiva).

**Artículo 8º.** – Requisitos. Son requisitos básicos para el acceso al Patrocinio jurídico gratuito de las personas:

Poseer ingresos económicos que no excedan la suma de tres (3) veces el salario mínimo vital y móvil.

En el supuesto de ser propietarias de un (1) inmueble o bienes muebles registrables, se considerarán los criterios orientadores establecidos en cada jurisdicción para la concesión del beneficio de litigar sin gastos. Deberá acreditarse la imposibilidad de acceder a un profesional de la matrícula.

Las personas víctimas de violencia familiar serán asesoradas y/o patrocinadas jurídicamente aun cuando cuenten con una situación económica patrimonial que no se corresponda con las premisas indicadas anteriormente, si así fuera aconsejado en el informe de su derivación conforme a lo estipulado por la ley 26.485.

**Artículo 9º.** – Derecho civil y derecho de familia. El servicio de Patrocinio jurídico gratuito y universal tendrá como eje las siguientes materias específicas relacionadas con el derecho civil y, especialmente, el derecho de familia:

- a) Alimentos.
- b) Régimen de comunicación.
- c) Cuidado personal de las y los hijos.
- d) Privación de responsabilidad parental, guarda, tutela o curaduría de terceros
- e) Procesos de restricción de la capacidad.
- f) Filiación.
- g) Adopción.
- h) Autorización para salir del país.
- i) Inscripción tardía de nacimiento.
- j) Rectificación de partidas.
- k) Controles de legalidad conforme lo establece la ley 26.061.
- l) Salud mental conforme lo establece la ley 26.657.
- m) Violencia doméstica conforme lo establecen las leyes 24.417 y 26.485 (siempre es mejor especificar los artículos).
- n) Desalojos.
- ñ) Asuntos laborales no contemplados en los instrumentos legales que regulan las instancias conciliatorias obligatorias y cuyos servicios de asistencia jurídica gratuita no estén previstos en otros programas oficiales.

**Artículo 10º.** – Procedimiento. Las personas que accedan al servicio de Patrocinio jurídico

gratuito y universal lo harán mediante la derivación que, a tales efectos, realizará la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, o el organismo que en el futuro lo reemplace; la Oficina de Violencia Doméstica dependiente del Poder Judicial de la Nación, o el organismo que en el futuro lo reemplace; las fiscalías y defensorías oficiales, juzgados de distintos fueros y competencias; y todo organismo estatal que realice tareas de asesoramiento legal primario.

La derivación de la persona solicitante se acompañará con un informe que dé cuenta de haberse suministrado orientación y asesoramiento jurídico primario, así como también de las gestiones administrativas o de otra índole que se llevaron a cabo, de los institutos jurídicos comprometidos en el conflicto y de las herramientas jurisdiccionales cuya activación se sugieren. Ello a los fines de evitar la revictimización de las personas consultantes y la reiteración burocrática de actos cumplidos que obstaculicen el acceso a la justicia oportuno y eficaz.

La confección del informe estará guiado por criterios de sencillez y amplitud probatoria con el objetivo de obtener una eficaz prestación del servicio.

Deberá removerse todo obstáculo constituido por exigencias a la persona solicitante que resulten gravosas o de difícil cumplimiento conforme sus circunstancias personales, sociales, culturales o económicas y/o las que rodeen el conflicto objeto de litigio o reclamo.

**Artículo 11º.** – Actividades. El servicio de Patrocinio jurídico gratuito y universal comprenderá las siguientes actividades (no me cierra actividades):

Análisis de la viabilidad de la interposición de la o las acciones judiciales necesarias a los fines de activar el derecho conculcado.

Derivación a otros entes públicos a los fines de propiciar el acceso a la salud o distintos aspectos de una adecuada cobertura social, en caso de corresponder.

Patrocinio jurídico durante el procedimiento judicial en cualquiera de sus instancias, incluso luego de iniciado el proceso judicial por otros medios.

Publicación gratuita de edictos en el curso del proceso.

Exención al peticionante del pago de costas en el inicio del proceso. En caso de ser fijadas por las legislaciones provinciales, el pago estará garantizado por la Administración pública nacional.

Asistencia pericial gratuita para el o la peticionante. Cuando no pueda estar a cargo de los cuerpos oficiales de peritos de cada jurisdicción, la asistencia pericial estará garantizada por la Administración pública nacional.

Por la complejidad o importancia de la prueba a producirse, o para garantizar la igualdad y equilibrio entre las partes, se podrá solicitar la designación de peritos de parte o consultores técnicos, cuyos gastos y costas quedan a cargo del servicio del Patrocinio jurídico gratuito y universal.

Exención del pago de todo tipo de depósitos a cargo del peticionante.

Obtención gratuita de copias del expediente y sus anexos.

Obtención gratuita de certificaciones, anotaciones, asientos e inscripciones en los organismos nacionales y locales en donde se registren datos sobre las personas, los bienes muebles e inmuebles, cuando tengan relación directa con el proceso o sean requeridos por el órgano judicial pertinente.

**Artículo 12°.** – Notificación. La aceptación de la prestación del servicio de Patrocinio jurídico gratuito y universal por parte del Cuerpo de abogados y abogadas deberá ser notificado a la persona consultante de manera fehaciente dentro de los cinco (5) días hábiles de evacuada la consulta o aceptada la derivación institucional. La negativa a brindar el servicio deberá ser fundada y notificada debidamente dentro del mismo plazo.

**Artículo 13°.** – Los y los patrocinantes que manifiestan su voluntad de incorporarse al Cuerpo de abogados y abogadas establecido en el artículo 4° serán transferidos con su letra de origen en la repartición o entidad de la administración nacional centralizada o descentralizada en la que se desempeñen y en función de la partida presupuestaria que financia su remuneración.

**Artículo 14°.** – Recusación e inhibición. Los y las integrantes del Cuerpo de abogados y abogadas deberán inhibirse y podrán ser objeto de recusación por los mismos motivos establecidos respecto de jueces y/o defensores oficiales conforme los criterios requeridos en cada jurisdicción. La recusación y las cuestiones de inhibición serán resueltas de forma sumaria por la Administración pública nacional, por medio de quien ejerza funciones inmediatas de supervisión.

**Artículo 15°.** – Registro. El Cuerpo de Abogados prestadores del Patrocinio jurídico gratuito y universal deberá contar con un registro de las consultas efectuadas, casos patrocinados, derivaciones efectuadas, y todo otro dato relevante a los efectos del control y mejoramiento del servicio efectuado y resguardo de las responsabilidades profesionales.

**Artículo 16°.** – Costas y honorarios. En caso de obtener un pronunciamiento jurisdiccional beneficioso el o la profesional integrante del Cuerpo de abogados y abogadas prestadores del Patrocinio jurídico gratuito y universal requerirá en sede judicial la fijación de costas a la parte vencida y la ejecución de los honorarios profesionales en los términos comprendidos por cada legislación procesal.

**Artículo 17°.** – Destino de los honorarios devengados. Los honorarios que se devengaren en juicio serán percibidos por el o la profesional en un setenta por ciento (70 %) y en un treinta por ciento (30%) integrarán un Fondo especial de financiamiento (evaluemos la posibilidad de darle creación en algún artículo) del Cuerpo de abogados patrocinantes, cuya administración estará a cargo del Procurador del Tesoro de la Nación.

## TÍTULO III DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 18°.** – Reestructuraciones presupuestarias. Facúltese al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de la implementación de la presente ley.

**Artículo 19°.** – Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo nacional debe determinar la autoridad de aplicación de la presente ley.

**Artículo 20°.** – Alcance. Las disposiciones establecidas en la presente ley serán de plena aplicación desde su promulgación por las autoridades competentes de cada jurisdicción.

**Artículo 21°.** – Ámbito de aplicación. La presente ley rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizan para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

**Artículo 22°.** – De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La Constitución de la Nación Argentina, guiada por el objeto de afianzar la justicia y promover el bienestar general, entre otros, se construye sobre los pilares fundamentales del principio republicano de gobierno establecido en el artículo 1º y el derecho a la igualdad del artículo 16.

No obstante, no puede pensarse en una democracia real que cumpla con tales mandatos si la reglamentación de los derechos asegurados por la legislación sustantiva (y de los implícitos que emergen del propio articulado constitucional, conforme lo establece su artículo 33), obstaculiza el acceso al servicio de justicia o constituye de forma actual o inminente una lesión,

restricción, alteración o amenaza en el cumplimiento de derechos institucionales, originados en factores de inequidad estructural que de ningún modo pueden adjudicarse a la responsabilidad individual de quienes los padecen.

Desde un concepto de igualdad material, la existencia de un derecho previsto en la ley común y la imposibilidad de accionar para pedirlo, implica no tener ese derecho.

A partir del año 1994 se ha incorporado a través del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, un conjunto de tratados y cartas internacionales; algunos de los cuales integran el bloque constitucional y poseen igual jerarquía que los derechos y garantías previstos en su parte pétrea.

Estos instrumentos aseguran el cumplimiento y el pleno ejercicio de derechos de distinta naturaleza, entre ellos los destinados a la reafirmación del derecho a un desarrollo progresivo derivado de la expresa consideración de cuestiones de carácter social y económico, que se encuentran destinados a evitar o, al menos, disminuir los márgenes de la arbitrariedad en la consagración de derechos, así como también los actos en los que el Estado, por acción o por omisión, ejerza una discriminación social inadmisibles e incompatible con las responsabilidades estatales internacionalmente asumidas.

Desde las cartas más antiguas hasta la últimas colocan en un lugar central el derecho a la no discriminación, que se lesiona cuando la pertenencia a un determinado estado social constituye un factor de imposibilidad determinante en el acceso concreto a la justicia, incluso en las cuestiones más elementales de la vida cotidiana o las que constituyen estamentos básicos del derecho a la dignidad.

Así la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del año 1948, establece en su artículo 2do. Que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni ninguna otra.”

La Convención Americana de Derechos Humanos-Pacto San José de Costa Rica, establece en su artículo 8vo. Inciso 1.- un conjunto de garantías judiciales emergentes del derecho a ser oído y que habitualmente se referencian con los pisos jurisdiccionales mínimos para la valoración de la vigencia del estado de derecho en sede penal. No obstante, la letra expresa de la ley no se ciñe exclusivamente al proceso criminal -al cual se refiere de modo particularizado en el segundo inciso del mismo artículo- sino que establece el derecho a ser oído “dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (el destacado no pertenece al original). Más adelante, en el artículo 25 se jerarquizará el cumplimiento de los derechos de fondo por sobre los obstáculos de forma; y

en el artículo 26, se compromete a los Estados firmantes a la adopción de providencias, tanto a nivel interno como de carácter internacional, para favorecer el desarrollo progresivo en la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de Organización de los Estados Americanos.

El alcance de estos términos ha sido objeto de tratamiento específico por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su Opinión Consultiva OC-11/90, párrafo 28. indicó: "En materias que conciernen con la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación es o no necesaria para el debido proceso". A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó esta dirección al sostener que: "(...)la Convención Americana prescribe en el art. 8.1 que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley (...) para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter", (Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nº10/95 (OEA/Ser.L/V/II.91, 3 de abril de 1996)

Ambos organismos de prevalencia convencional reconocen el derecho a la determinación jurisdiccional en materia civil, laboral o fiscal como una herramienta central para proteger del mejor y más eficiente modo los derechos humanos de los individuos.

Ello, en consonancia con el principio pro homine que constituye uno de sus ejes interpretativos al momento de evaluar el grado de cumplimiento de un Estado en la promoción y la protección de los derechos humanos: la universalidad de los derechos humanos solo puede consagrarse con respeto a los principios de igualdad y de dignidad personal.

Los lineamientos señalados dan cuenta de una composición del concepto de igual que no se satisface con la mera formalidad: se requiere una noción de igualdad material o sustantiva que solo puede lograrse cuando el Estado asume un rol activo como garante de la realización plena de derechos ante escenarios de desigualdad social.

La obligación estadual de remover todos los obstáculos que cristalizan las asimetrías estructurales debe ser cumplida tanto a partir de la observación de normativas como de prácticas estatales; pero también a partir de la elaboración de políticas públicas que revisen los efectos, tomen registros y analicen los resultados estadísticos para pensar remedios efectivos sobre aquellas violaciones respecto de las cuales, y aún de modo indirecto, el Estado tiene

responsabilidad.

En el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos conocido como “Campo algodonero” (Caso González y otras vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 -Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas-, Serie C nº205, Corte IDH, 16 Noviembre 2009), se desarrolla la noción de la existencia de deberes especiales del Estado con relación a los integrantes de grupos sociales que son objeto de discriminación, y que están en desventaja en el ejercicio de sus derechos por obstáculos legales o facticos aún frente a prácticas y patrones de terceros de carácter no estatal. El Estado tiene el deber de adoptar medidas de carácter interno que otorguen protección primaria y preferente, y equilibren la balanza de las relaciones asimétricas de poder en la sociedad, lo cual implica la necesidad de trato diferenciado y de análisis del propio recorrido vital de las personas afectadas, de sus contextos socio-culturales y particularidades vinculadas con la imposibilidad de aplicación de la ley, cuando debido a tales circunstancias, la identidad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio o bien o el ejercicio de un derecho (para un análisis de las nociones de igualdad como reconocimiento de derechos diferenciados: Abramovich, Víctor; Kymlicka, Will; Young, Iris M.; Castells, Carme; Fiss, Owen; entre otros y otras).

En cuanto al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b; CADH) La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-11/90 del 14 de agosto de 1990; en el sentido de establecer que los estados tienen el deber de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.

Este criterio no resulta ajeno a los precedentes locales. En lo que respecta específicamente a la remoción de herramientas jurídicas ineficaces y la prevalencia del derecho sustantivo por sobre las formas, estas prerrogativas han permitido la acción de amparo antes aún de su positivización.

Desde el fallo "Siri, Ángel, s/interpone recurso de hábeas corpus", del año 1957, la Argentina cuenta como criterio fundacional del recurso de amparo, pretorianamente establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que: “(...) basta esta comprobación inmediata para que la garantía constitucional invocada sea restablecida por los jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que la reglamente: las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias (...)”.

En aquella oportunidad el Máximo Tribunal citaba a Joaquín V. González en su afirmación de que: “(...) no son, como puede creerse, las declaraciones, derechos y garantías, simples fórmulas teóricas: cada uno de los artículos y cláusulas que las contienen poseen fuerza obligatoria para

los individuos, para las autoridades y para toda la Nación. Los jueces deben aplicarla en la plenitud de su sentido, sin alterar o debilitar con vagas interpretaciones o ambigüedades la expresa significación de su texto. Porque son la defensa personal, el patrimonio inalterable que hace de cada hombre, ciudadano o no, un ser libre e independiente dentro de la Nación Argentina" ("Manual de la Constitución argentina", en "Obras completas", vol. 3, Buenos Aires, 1935, núm. 82; confr., además, núms. 89 y 90)".

Más adelante, en el fallo "Kot, Samuel S.R.L. s/recurso de amparo. Acto de particulares", 5 de Septiembre de 1958, la Corte establecerá que estas exigencias jurisdiccionales ante la carencia normativa, también deberán hacerse extensibles ante conflictos protagonizados por actores privados, dado que la exigibilidad estadual de propiciar la indemnidad de los derechos de las personas también subsiste en los conflictos de carácter particular que pongan en riesgo derechos constitucionales.

Ahora bien, en la actualidad, esta exigibilidad jurídica del Estado se ve afectada por deficiencias de distinto orden, entre ellas, administrativas, que implican una lesión central al derecho de igualdad sustantivo.

El incumplimiento asistencial en materia jurídica está parcial y deficientemente paliado por el desempeño territorialmente discontinuado, escaso y fragmentado de entidades que extienden la prestación de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito. No se trata de establecer ninguna pretensión novedosa sino de revisar los conceptos centrales en materia de derecho administrativo, que reconocen como elementos definitorios de los servicios públicos o servicios de interés público: la continuidad, la regularidad, la uniformidad, la obligatoriedad y la generalidad de las prestaciones (sobre la caracterización y alcance de un servicio público, y en relación con los obstáculos de Acceso a la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires, visitar el documento confeccionado por el Centro de Estudios Legales y Sociales [https://www.cels.org.ar/common/documentos/informe\\_acceso\\_justicia.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_acceso_justicia.pdf)).

En cambio en la actualidad, contamos con un conjunto de instituciones con diferencias nodulares en cuanto a criterios de organización, alcance de cobertura, lógicas internas y objetivos institucionales. Son sustancialmente: los centros de formación de algunas universidades de derecho; los colegios de abogados; las defensorías de pobres y ausentes en lo civil; algunos programas sobre materias específicas del derecho, tal como el Programa Asistir del Ministerio de Trabajo de la Nación. Son instituciones públicas y privadas que tienen una dispar inserción territorial, posibilidades de acceso geográfico complejo para las personas de los sectores económicos vulnerabilizados, criterios disímiles en un abanico de cuestiones que van desde los horarios de atención hasta los criterios de admisión y modalidades de derivación.

La prestación tampoco puede calificarse de general, sobre todo en relación con los obstáculos constituidos por factores socio-económicos. Las defensorías de pobres y ausentes

siquiera cuentan con antecedentes que determinen al sujeto social “pobre”. Los colegios de abogados u otras entidades de la sociedad civil suelen tener inconvenientes en la articulación con las personas patrocinadas.

Se adjuntan de modo anexo las planillas correspondientes a las derivaciones efectuadas por la Dirección Nacional de Promoción, Fortalecimiento y Acceso a la Justicia de la Nación, en su rol de institución que brinda asesoramiento legal primario en todo el país y sus dificultades en el cumplimiento y control de los convenios que posee con distintas entidades sobre los casos derivados para la obtención de patrocinio jurídico, con información del último período de gestión, actualizada hasta mayo de 2021 (ver documento en formato excel anexo).

Se observan incumplimientos y restricciones al efectivo acceso a la justicia incluso ante supuestos de extrema gravedad. Se archivan denuncias y demandas sin tratamiento jurisdiccional, no tantas veces por la existencia de sesgos en los operadores del derecho (que también lo puede haber) sino por la imposibilidad de detectar los impedimentos procesales y fácticos de la persona en concreto que acude al servicio de justicia, aún cuando pueda tratarse de un trámite simple como la notificación efectiva para concurrir a la sede judicial a ratificar los propios dichos. Como este ejemplo, un sin número de situaciones que dan cuenta de que tanto el derecho como sus instituciones están pensadas para un sujeto social con acceso a determinadas herramientas económicas, culturales, geográficamente situado e históricamente reconocido como el sujeto universal.

En definitiva; la discriminación de amplios sectores sociales, la privación de bienes y servicios necesarios para la dignidad humana en la que se encuentran, la falta de acceso a institutos ya cristalizados y considerados extendidos para el conjunto de la población (vgr. el divorcio, la manutención compartida de hijos, el derecho a la comunicación, una disputa de vecindad, la protección ante un abuso inmobiliario, el acceso a tratamientos de salud mental), y la profunda inequidad estructural en la que estos sectores se hallan; todo eso se agudizan con la exclusión del sistema de justicia. Y si bien el Estado puede seleccionar los mecanismos que considere conducentes para evitarla, el efectivo acceso a la justicia no puede quedar supeditado a la tercerización fragmentada e insuficiente de tal labor sino que debe ser reconocido como un servicio público y esencial de la democracia, que implica también un ejercicio de soberanía.

Ello, no solo en atención a la dimensión individual que aquí se desarrolla, sino también desde una perspectiva colectiva. En amplios sectores sociales la presencia institucional sólo tiene lugar, cuando la tiene, a través de la política pública más violenta con la que cuenta un Estado que es su política criminal, cuando no se echa mano de formas muy violentas de autogestión de la conflictividad. La espiral ascendente de muchos de esos conflictos nunca tuvo un espacio institucional de gestión y respuesta.

Es necesario consagrar de modo positivo el derecho a recibir un patrocinio jurídico

gratuito y universal y también, de reglamentar un sistema público, profesional, eficaz, de acceso a la determinación de derechos que resulta, como se ha fundamentado, central para la vigencia de las instituciones democráticas en un Estado de derecho real.

Por todo lo expuesto es que esperamos el acompañamiento para el tratamiento legislativo del presente proyecto de ley.

# Proyecto de reforma del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Régimen de alimentos.

**Artículo 1º:** El trámite para el proceso de alimentos será el previsto a tal fin en el Título III del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con las modificaciones incorporadas por esta ley. La interpretación de sus disposiciones se regirán por los principios de tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad, oralidad y acceso limitado al expediente. Las normas que rigen el procedimiento deberán ser aplicadas de forma de favorecer el acceso a la justicia de los y las titulares del derecho de alimentos y las decisiones deben tener en cuenta el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, en armonía con las previsiones de los artículos 705, 706 y cctes. del Código Civil y Comercial de la Nación.

**Art. 2:** De forma supletoria y en lo que no implique contradicción normativa con las disposiciones del Título III, será de aplicación lo establecido para el proceso sumarísimo previsto en el artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

**Art. 3:** Notificación de la demanda de alimentos. Se establecen los principios de informalidad y amplitud probatoria en materia de notificación de la demanda de alimentos. En esta instancia, la notificación por cédula también podrá realizarse por acta notarial, por medios telemáticos o de comunicación electrónica, o por cualquier otra vía de notificación que acredite la efectiva y concreta realización del acto procesal de transmisión al pretense alimentante. Se dispensa a las partes de las formas no esenciales del acto en tanto no afecten el orden público.

En el acto de notificación se deberá garantizar: que conste el nombre y apellido de la persona a notificar; que conste su domicilio, con indicación del carácter real o constituido que posea; que indique el juicio en cuyo contexto se realiza la notificación, con la expresa mención del juzgado y la secretaría en que tramita; que se transcriba la parte pertinente de la resolución que se notifica, y que se exprese con claridad el objeto de esa resolución, si no resulta de su copia transcripta adjunta a la notificación.

**Art. 4:** Modifíquese el artículo 639 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación al cual se agregará el siguiente párrafo in fine:

“En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo directo en la primera audiencia, el juez deberá fijar alimentos provisorios teniendo en consideración el interés superior del niño, niña o adolescente. Como criterio supletorio para la determinación del monto alimentario se presume el

costo del cuidado de acuerdo con el índice de crianza de la canasta básica alimentaria establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina -INDEC-. Este índice regirá de forma supletoria cuando no se establezca otra forma de actualización.”

**Art. 5:** No procederá la presentación de alegatos, de conformidad con las previsiones establecidas para el proceso sumarísimo en el artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

**Art. 6:** Ejecutoriedad del convenio de alimentos. Se establece la vigencia de criterios de amplitud probatoria a los fines de determinar la validez del convenio de alimentos, específicamente en lo atinente a la validez de la firmas de las partes, que podrán ser certificadas por funcionarios/as de cualquier organismo público con competencia para la homologación de otros instrumentos legales.

Se establecen las siguientes previsiones:

a.) En los casos en los que existe principio de ejecución de un convenio no homologado, la acreditación por cualquier medio de las cuotas efectivamente erogadas bastará para tener por válido el contrato sin que resulte necesaria la homologación previa.

b.) En los casos en los que no existió principio de ejecución:

b. I. Se impulsará de oficio la certificación de las firmas y su registración a través de instituciones que pueden certificar en forma gratuita (registro civil, PAMI, ANSES, juez de paz y similares).

b. II. Si las firmas no estuvieran certificadas y registradas a través de escribano/a público/a, se citará a las partes para su reconocimiento a los fines de preparar el juicio executorio. Ante caso de ausencia de las partes, se establece el reconocimiento tácito de la firma. Ante la situación del reconocimiento controvertido, el/la juez/a declarará, previo dictamen pericial de oficio, la autenticidad o no autenticidad de la firma. Si la firma no es auténtica se impondrá una multa a favor de la demandante equivalente al 50% de la deuda que se reclama. En caso de que el/la juez/a lo considere pertinente, podrá establecer medidas cautelares, tales como el embargo preventivo del porcentaje reclamado, a los fines de evitar actitudes que tiendan a obstaculizar el proceso y a generar demoras.

c) Preparación de la vía ejecutiva. Se incluirán los convenios no homologados con firma certificada dentro de las previsiones del art 525 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

d) Intervención del Ministerio Público: durante el juicio executorio sólo podrá alegar las nulidades de las cuestiones que lesionen el derecho alimentario de los niños, niñas y adolescentes.

**Art. 8:** A los fines de encomendar la adhesión a sus previsiones y ajustar su reglamentación interna, infórmese de las disposiciones del artículo 7 a los organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública que en sus tres esferas cuentan con el servicio

gratuito de certificación. Infórmese a la Administración Nacional de Seguridad Social -ANSES-, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados -PAMI-, y al Registro Nacional de las Personas -RENAPER-. Infórmese con esos fines a las justicias de paz provinciales.

## Exposición de motivos. Fundamentos:

El derecho alimentario es de antiguo reconocimiento legal y jurídico, y en la actualidad cuenta con un respaldo normativo constitucional e internacional que lo postula como un derecho humano irrenunciable (Moreno, Graciela). Ello, en tanto es un instituto que tiene por finalidad la cobertura de necesidades “actuales, impostergables y urgentes” (Belluscio, Claudio) de sectores poblacionales con un alto estado de vulnerabilidad, originado por circunstancias insalvables (la menor edad, determinados padecimientos de salud u otras circunstancias que tornan imposible la provisión de lo necesario para la subsistencia por los propios medios).

No obstante, los obstáculos para el efectivo goce del derecho impiden que en la práctica tanto judicial como extrajudicial, se pueda consagrar la respuesta inmediata que merece un derecho urgente.

Las dilaciones que suelen afectar los procesos judiciales suelen desincentivar los acuerdos extrajudiciales previos; y algunas cuestiones técnicas específicas, tales como la homologación de esos acuerdos o la posibilidad de hacerlo sin que implique un sobre costo, impide la posibilidad de judicializar su incumplimiento para lograr la manda judicial que lo establezca de forma coactiva. A su vez, se advierten un conjunto de estrategias dispuestas a impedir la acción de mecanismos establecidos para promover el pago constante de la cuota alimentaria; sanciones o cargas para el moroso alimentario en función de su inscripción en determinados registros de deuda, no resultan de aplicación ante el pago alternado de un período cada tres, o ante el cambio de domicilio de jurisdicción que permite tramitar el registro de conducir en otra sede, etc.

De modo central, existen tres problemas transversales en materia de concreción del principio de tutela efectiva del derecho a percibir alimentos, que se profundizan en las poblaciones vulnerables: 1. La morosidad en el litigio por problemas vinculados a estrategias de evasión de la notificación de la demanda desplegadas por el/los pretendientes alimentantes. 2. La determinación de la deuda, y 3. La efectiva percepción de los alimentos por parte de sus destinatarios/as.

Notificación de la demanda. El principio general en materia de notificaciones establece que se trata de actos procesales de transmisión; es decir, que son aquellos actos que tienen por objeto hacer conocer a los litigantes lo que se pide o lo que se hace en el proceso. Son actos particularmente importantes dado que aseguran el principio de contradicción y tienen por fundamento la garantía del derecho de defensa de las partes.

De acuerdo a lo señalado por los teóricos en la materia, el régimen de notificaciones distingue los siguientes elementos, propios de todo acto procesal: a. Sujetos, que son la persona encargada del acto y la persona quien se va a notificar. B objeto o transmisión del acto procesal cuyo conocimiento interesa. C. Forma, que es la manera de realizar cada modo de notificación establecido por la ley. En relación con este último aspecto se considera que el conocimiento efectivo del acto suple cualquier formalidad (Arazi, y otros). De modo tal que aquello que se debe asegurar es el cumplimiento de las garantías que constituyen el fundamento del acto procesal, que en este caso es transmitir de modo efectivo al destinatario del acto el objeto de conocimiento.

Éste principio general está recogido en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, al establecer distintos tipos de notificaciones: por ministerio de la ley, tácita, por cédula y personal, por telegrama o carta documento. En relación con la modalidad prevista en el artículo 135 de la ley ritual, que dispone la notificación personal, la información cuyo conocimiento debe garantizar debe observar los siguientes requisitos (art. 137): que el instrumento esté suscripto, o bien por el abogado o abogada, o bien por el secretario o la secretaria del juzgado; que conste el nombre y apellido de la persona a notificar; que conste su domicilio, con indicación del carácter real constituido que posea; que indique el juicio en cuyo contexto se realiza la notificación, con la expresa mención del juzgado y la secretaría en que tramita; se transcriba la parte pertinente de la resolución que se notifica; y que se exprese con claridad el objeto de esa resolución, si no resulta de su copia transcripta adjunta a la notificación.

Nos referimos específicamente al inciso primero del artículo 135 citado, por cuanto establece la notificación personal o por cédula de la resolución que dispone el traslado de la demanda, de la reconvención y de los documentos que se acompañen con sus contestaciones.

A su vez el artículo 136 establece que en los casos en que el código o otras leyes establezcan la notificación por cédula, ella también podrá realizarse por otros medios, entre los cuales menciona al acta notarial al telegrama con copia certificada y aviso de entrega, o la carta documento con aviso de entrega. Y respecto de la notificación de los traslados de demanda, reconvención, citación de personas extrañas al juicio, la sentencia definitiva y todas aquellas que deban efectuarse con entrega de copias, el artículo 136 establece que se efectuarán únicamente por cédula o por acta notarial, sin perjuicio de la facultad reglamentaria concedida a la corte suprema de justicia de la nación.

El artículo 144 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, establece los criterios para el régimen de la notificación por telegrama o carta documentada con aviso de recepción. Allí se indica que cuando se notifique por estos medios, la fecha de notificación será la de la constancia de la entrega al destinatario.

En lo que refiere específicamente a la demanda sus efectos procesales son: a. La persona

demandada tiene la carga de oponer excepciones previas, comparecer y contestar la demanda, y ofrecer la prueba documental que estuviera en su poder o indicar su contenido, el lugar, archivo, oficina pública o persona en cuyo poder se encuentre; en los procesos sumarios y sumarísimos, además, tiene la carga de ofrecer toda la prueba de que intenta valerse. B. Crea el estado de litispendencia, es decir que autoriza al demandado a oponer esta excepción si se dio inicio a otro proceso idéntico. Impide a la parte actora modificar la demanda y también a desistir del proceso sin la conformidad del demandado.

Una vez notificado, el demandado puede adoptar las siguientes actitudes: a. Responder en la citación y comparecer ante el juez, o B. Asumir una actitud negativa y no comparecer, en cuyo caso, apellido de la parte actora y conforme las previsiones del artículo 59 siguientes del código de rito, el proceso se sigue en rebeldía. La litis se encuentra trabada.

En caso de presentarse, la parte demandada puede observar distintas conductas. Puede no contestar la demanda, puede allanarse a la pretensión y aceptar los términos en los que se expresa, puede oponer excepciones previas al tratamiento de lo que se le requiere, puede admitir los hechos pero ponerse a la pretensión, ante lo cual se declara la cuestión de puro derecho, y puede desconocer los hechos y oponerse a la pretensión, pudiendo alguien además alegar hechos impeditivos o extintivos como fundamento de su defensa. A su vez puede reconvenir, es decir, contra demandar a la parte actora.

Con la debida citación a comparecer se satisface la bilateralidad del proceso.

Ahora bien, en materia de alimentos, la naturaleza urgente del instituto requiere un sistema de notificaciones procesales ágil y dinámico, que garantice la debida defensa del demandado y a su vez evite los rigorismos formales dilatorios del proceso en perjuicio de la tutela judicial efectiva del derecho a alimentos.

Para ello, es necesario que la litis quede trabada de modo eficaz y oportuno y que se establezca un principio probatorio amplio que tenga por eje la efectiva y concreta notificación del pretense alimentante con criterios materiales y despojados de cualquier exceso ritual.

La naturaleza jurídica del instituto en juego y el principio constitucional de supremacía del interés del niño, niña o adolescente, requiere la utilización de medios informales y efectivos de cumplimiento del acto de transmisión que dispense a la parte actora de las formas previstas para ese acto procesal, en todo aquello que no resulte esencial por no afectar ni el derecho de defensa, ni el orden público.

## **Determinación de la obligación:**

### **1. Homologación del convenio de alimentos.**

De acuerdo a la experiencia recabada y a investigaciones rigurosas, tales como la llevada adelante por el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia

de Buenos Aires (año 2022, disponible aquí [ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/OBLIGACION%20ALIMENTARIA%2021.6.pdf](https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/OBLIGACION%20ALIMENTARIA%2021.6.pdf)), se advierte en este eje un núcleo problemático en relación a la posibilidad de hacer valer un acuerdo privado.

En muchos casos estos obstáculos implican la dilación de tiempos que impiden el cumplimiento de un derecho urgente; en otros, la sobrecarga onerosa de quien se encuentra a cargo de los niños, niñas y adolescentes, en función de requisitos que bien podrían reemplazarse o reorganizarse sin afectar derechos fundamentales de las partes del contrato. Se debe considerar un modo más ágil, dinámico y accesible de validación de los contratos pre-judiciales, tales como la asunción tácita de que la firma es propia cuando el convenio se comenzó a ejecutar (es decir, cuando el alimentante ya comenzó a pagar cuotas conforme a lo establecido en el convenio), o la estipulación de una presunción legal de reconocimiento de firma cuando en el acto o audiencia fijada a tales efectos la o las partes no concurren.

A su vez sería recomendable extender las posibilidades materiales de obtener la validación de firmas en organismos con ventanillas de proximidad en todo el territorio argentino, que dispongan de sistemas de certificación gratuita, de forma tal que no represente un sobre costo para la parte actora. El carácter autárquico de los más extendidos o la normativa específica que los regula no permite indicar el cumplimiento de esa función desde esta ley, pero resultaría de utilidad dejar abierta la posibilidad para que puedan adherir a ella.

En relación con la validez del convenio y la intervención de otros actores procesales, es necesario también dejar estipulado el principio general de que las nulidades sólo pueden ser alegadas por quienes se perjudican de ellas, y en ese sentido la titularidad del derecho alimentario se encuentra en cabeza de niños, niñas y adolescentes cuyo derecho urgente al alimento requiere de una tutela adecuada y oportuna. En ese sentido, el Ministerio Público sólo podrá requerir la nulidad del contrato si se configura esa afectación.

Los convenios no homologados con firma certificada se considerarán dentro de las previsiones del art 525 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a los fines de preparar la vía ejecutiva.

## **2. Alimentos provisorios obligatorios.**

Entendemos la necesidad de garantizar la fijación de alimentos provisorios en la primera instancia jurisdiccional. Es por ello que no resulta adecuado regular esta actividad procesal como una facultad de los magistrados sino como una manda legal que debe ser cumplida en el primer auto de mérito del proceso, atento a la naturaleza urgente del instituto.

A esos efectos, es menester considerar que de acuerdo a las previsiones del artículo 638 del ritual, la demanda en función de la cual se fijan alimentos provisorios debe contar con la acreditación del título en cuya virtud se lo solicita, el caudal aproximado de quién debe suministrarlos,

acompañar toda la documentación que la parte actora tuviera en su poder y que hiciera su derecho, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 333, ofrecer la prueba de qué intentaré valerse y si se ofreciera prueba testimonial, indicar a los testigos que deberán declarar en esa primera audiencia.

Aún así, y en caso de no contar con elementos de mérito que habrán de ser evaluados en la sentencia tras el contradictorio, es necesario fortalecer la tutela del derecho en cabeza de los niños, niñas y adolescentes titulares del derecho estableciendo una presunción legal que incorpore una canasta de alimentos establecida oficialmente y modo uniforme, tal como la prevista por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-. Se recomienda al organismo estadístico que, a los fines de garantizar de modo más adecuado las necesidades del grupo poblacional afectado, investigue sobre la posibilidad de confeccionar una canasta alimentaria diferencial con las necesidades de las personas menores de edad en función de la etapa vital que atraviesan (por ejemplo: de 0 a 3 años; de 4 a 5 años; de 6 a 10 años; de 11 a 13 años; de 14 a 18 años).

### **3. Eximición de alegatos.**

Se relaciona con el carácter urgente de la necesidad del/de la alimentado/a. En lo atinente a la disposición que prevé la ausencia de alegatos, se vincula con la eliminación de instancias procesales que impliquen la demora innecesaria de la sentencia en función de la realización de actos no esenciales, tal como se prevé en los juicios sumarísimos previstos por el régimen fijado en el artículo 498 y cctes de la ley ritual.

# LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE ASISTENCIA DE CUOTA ALIMENTARIA.

Artículo 1º.- **Creación.** Créase el Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria (FACA) a fin de garantizar el pago de prestaciones alimentarias adeudadas, reconocidas judicialmente, en todo el territorio de la Nación argentina.

Artículo 2º.- **Naturaleza y afectación.** El Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria (FACA) es un fondo sin personería jurídica, cuya gestión y administración se encuentra a cargo del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGYD).

La finalidad del FACA es financiar un programa destinado a abonar, a través de una suma de dinero que tendrá la condición de anticipo, las cuotas alimentarias impagas en el marco de un proceso judicial.

La finalidad del FACA es financiar un programa destinado a abonar, a través de una suma de dinero que tendrá la condición de anticipo, las cuotas alimentarias impagas en el marco de un proceso judicial.

Artículo 3º.- **Condiciones de acceso y alcances del beneficio.** Serán beneficiarias del programa las personas titulares de una prestación de alimentos reconocida en virtud de resolución judicial firme o convenio judicialmente homologado, ante el incumplimiento de pago de una (1) o más cuotas por parte de la persona obligada a prestar alimentos.

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 deberá dar intervención al Fondo.

El Fondo, sin más trámite, procederá a depositar judicialmente la o las mensualidades adeudadas y las que fueran venciendo en forma ulterior.

Este mecanismo operará 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 4º: **Cuantía del anticipo.** El monto del anticipo que abonará el FACA será fijado en la resolución judicial que ordena su intervención. La suma a abonar por cada cuota impaga no podrá 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 5°. Plazo máximo de percepción. El plazo máximo de percepción del anticipo reconocido a cada persona beneficiaria es de dieciocho (18) meses totales, independientemente de que pudiera percibirse en forma continua o discontinua.

Artículo 6°.- Extinción del beneficio. El beneficio se extinguirá por el cese de la obligación alimentaria, por cumplimiento de la obligación de pago por parte de la o las persona/s obligada/s a prestar alimentos, o por haberse cumplido el límite máximo de percepción previsto en el artículo 5°.

Artículo 7°.- Repetición. El Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria deberá 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.

A los efectos de la repetición, la Autoridad de Aplicación expedirá certificado de deuda, que será ejecutable por el mismo procedimiento aplicable al cobro de sus créditos por impuesto por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y sólo podrá ser objeto de las mismas excepciones que pueden oponerse al certificado de créditos fiscales. También procederá el mismo sistema y tasas que aplica la AFIP para el cálculo y determinación de los intereses resarcitorios por mora en el cumplimiento de las obligaciones y los punitivos que pudieran corresponder.

Artículo 8°- Composición del Fondo. El FACA se integrará con los siguientes recursos:

- a) Los provenientes de las partidas presupuestarias asignadas en el Presupuesto General de la Administración Nacional;
- b) Los obtenidos por la repetición de las sumas abonadas en concepto de anticipo, aporte adicional e intereses, conforme el artículo 7° de esta ley;
- c) Ingresos por legados, donaciones o herencias;
- d) Contribuciones y subsidios;
- e) Recursos provenientes de otras fuentes.

Artículo 9°. – A los fines de fines de posibilitar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 8°: sustitúyese, con efectos a partir del 1° de enero de 2024, el inciso a) del artículo 82 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, por el siguiente:

- a) Del desempeño de cargos públicos nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin excepción, incluidos los cargos electivos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos.

En el caso de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación y de las provincias y del Ministerio Público de la Nación, independientemente de la fecha de su nombramiento, y por todos los conceptos que integran sus remuneraciones, excepto que, por su naturaleza, corresponda su deducción, de acuerdo con las disposiciones de la ley de presupuestos.

Artículo 10º- Ventanilla de consulta, asesoramiento y gestión judicial especial. A fin de igualar oportunidades en el acceso al derecho a una prestación alimentaria, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación instrumentará una ventanilla de consulta, asesoramiento y gestión judicial especial que garantizará el efectivo acceso a la regulación de cuota alimentaria a aquellas personas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no contaren con resolución judicial firme o convenio homologado judicialmente.

A efectos de implementar el sistema y asegurar una ágil tramitación y gestión de las consultas ingresadas, el MMGYD pondrá a disposición todos los medios, recursos y capacidades pertinentes y articulará con los equipos profesionales del Programa Acercar Derechos -o el que en un futuro lo reemplace-, el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, y con los dispositivos y programas existentes en otras áreas y niveles de gobierno cuando fuera necesario, de modo tal que se encuentre garantizado el acompañamiento integral, asesoramiento y patrocinio jurídico a toda ciudadana y ciudadano titular de un derecho a percibir alimentos, tanto en la instancia judicial como extrajudicial, en todo el territorio nacional.

Artículo 11º.- El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley en un plazo de noventa (90) días desde su promulgación.

Artículo 12º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 13º.- De forma.

## Fundamentos

La Convención sobre los Derechos del Niño, tratado internacional con jerarquía constitucional, en función del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, establece en su art. 18 que los Estados partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño.

El derecho alimentario, cuya titularidad está en cabeza de los niños y niñas, está expresamente receptado en el artículo 27 de esa Convención. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), y la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) lo contemplan como derecho fundamental.

La jerarquía constitucional de este derecho de naturaleza jurídica urgente no sólo emerge de las cartas internacionales -entre ellas, la citada de contenido específico- sino que se deriva del artículo 1 de la CN, en tanto exige racionalidad en los actos de gobierno. Y por ende, debe ser receptor del derecho a la defensa en juicio garantizado en el 18 constitucional, fundamento central del derecho a la tutela judicial efectiva, que refiere al derecho que tiene cualquier persona a acceder a los tribunales de justicia para hacer valer sus derechos y recibir una respuesta adecuada y oportuna por parte de los organismos del estado -especialmente los que integran el sistema judicial-

La tutela judicial efectiva es un concepto técnico construido a los fines de que tanto las previsiones legales como las sentencias judiciales tengan un cumplimiento oportuno, eficiente y eficaz, y tiene recepción supranacional. Se encuentra previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10); del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 14); del Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 6) y de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.1).

Al respecto, se ha señalado que “la responsabilidad estatal en la atención de los derechos de sus ciudadanos, establecida por la Constitución Nacional al Poder Judicial, comprende tres etapas (7): a) La libertad de acceso a la justicia, eliminando obstáculos procesales que pudieran presentarse. b) De obtener una sentencia de fondo, es decir motivada y fundada, en un tiempo razonable. c) Que esa sentencia se cumpla, o sea a la ejecutoriedad del fallo” (Bustos, “Incumplimiento de la cuota alimentaria”, año 2023, Eldial. Colección: Doctrina, Cita: MJ-DOC-17104-AR||MJ|D17104 disponible en <https://aldiaargentina.microjuris.com/2023/04/25/doctrina-incumplimiento-de-la-cuota-alimentaria/> ).

Es así que establecida la jerarquía constitucional de ambos institutos jurídicos, es menester considerar y crear los resortes estaduales necesarios para cubrir jurídica, económica y financieramente, el cumplimiento del derecho alimentario conculcado en los niños y niñas que no reciben la cuota alimentaria obligatoria por parte de sus progenitores.

Este proyecto propone la adhesión al proyecto de ley nº5391-D-2022, que se encuentra actualmente dispuesto para el tratamiento en Comisión, de Creación del Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria presentado por los diputados Mónica Fein y Enrique Estevez. Se agregan argumentos que convoquen a pensar sobre las formas de financiamiento del Fondo, en aras de

operativizar su reglamentación y tornarlo sustentable.

## Financiamiento del Fondo de Asistencia de Cuota Alimentaria. Fundamentos.

Según el informe del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: “¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados?” el Estado Argentino deja de percibir 0.16% del PIB por la exención de ganancias al poder judicial, (ELA y Unicef, 2022)

A su vez, se informa que sólo el 19% de las niñas y niños entre 0 y 3 años accede a servicios de educación y cuidado; y que resulta especialmente crítica la situación de hogares monomarentales, donde hay una única proveedora económica y de cuidados. En estos últimos casos la tasa de pobreza es del 53%, mientras que para el total de los hogares es del 27% (MMGyD, 2022).

<https://ela.org.ar/publicaciones/documentos/por-que-argentina-necesita-un-sistema-integral-de-cuidados>).

En función de estos indicadores, resulta pertinente reasignar de forma más equitativa y productiva la integración del Producto Bruto Interno correspondiente a la Argentina.

El mismo informe estima que si se invierte el 2% del PIB en industrias del cuidado, el impacto en el empleo es de entre un 2,4% y un 6,1%, y el incremento en la tasa de empleo de las mujeres es entre 3,3% y un 8,2% (Fuente: Ministerio de Obra Pública, 2021).

Estas industrias comprenden a aquellas actividades orientadas a garantizar el bienestar y el ejercicio efectivo de los derechos a cuidar y ser cuidado/a, como por ejemplo los servicios y espacios educativos, de recreación, de cuidado de las personas mayores y que brindan apoyos a las personas con discapacidad, entre otros (Ministerio de Obra Pública, 2021).

Se estima que la implementación de un Sistema Nacional Integral de Cuidados generaría 2 millones de puestos de trabajo para 2030: 600 mil en el sector educación, 450 mil en el sector salud y más de 780 mil en el sector de cuidados de larga duración.(Fuente: OIT, 2022).

Se agrega, para su compulsar, el informe completo mencionado, en tanto su desarrollo permite problematizar de un modo riguroso en torno al concepto de feminización de la pobreza y los guarismos que presenta en la región y en la Argentina:

<https://ela.org.ar/publicaciones/documentos/por-que-argentina-necesita-un-sistema-integral-de-cuidados>

