

OFICIO N° 102-2022

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“MODIFICA LA LEY N° 14.908, SOBRE
ABANDONO DE FAMILIA Y PAGO DE
PENSIONES ALIMENTICIAS, PARA
PERMITIR LA RETENCIÓN QUE SE INDICA,
EN CASO DE DEUDAS ALIMENTARIAS”.**

Antecedente: Boletines N°s 14.926-07 y
14.946-07.

Santiago, diecisiete de mayo de 2022.

Por Oficio N° 183/SEC/22, de 20 de abril del actual, el Presidente del Senado, señor Álvaro Elizalde, y su Secretario General, señor Raúl Guzmán, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitaron la opinión de la Corte Suprema respecto del proyecto de ley que “*Modifica la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, para permitir la retención que se indica, en caso de deudas alimentarias*”, correspondiente a los Boletines N° 14.926-07 y 14.946-07.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 16 de mayo del año en curso, presidida por el señor Juan Eduardo Fuentes B., e integrada por los ministros señores Muñoz G., Silva G. y Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto, señor Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo y señor Simpértigue, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:



AL PRESIDENTE DEL SENADO.

SR. ÁLVARO ELIZALDE.

VALPARAÍSO

“Santiago, diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante oficio N° 183/SEC/22, de 20 de abril de 2022, suscrito por el Presidente del Senado, señor Álvaro Elizalde, y el Secretario General de dicha cámara, señor Raúl Guzmán, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, han recabado la opinión de esta Corte Suprema en torno al proyecto de ley que *“Modifica la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, para permitir la retención que se indica, en caso de deudas alimentarias”*, específicamente sobre las normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

Segundo: Que la iniciativa legal ingresó al Senado por moción de las senadoras señoras Isabel Allende, Loreto Carvajal, Paulina Núñez, Claudia Pascual y Yasna Provoste, el día 19 de abril del presente año, bajo el Boletín N° 14.926-07.

Con fecha 3 de mayo del año en curso, en tanto, la Vicepresidenta del Senado y el Secretario General del mismo, señora Luz Ebensperger y señor Raúl Guzmán, respectivamente, remitieron mediante el Oficio N° 193/SEC/22 el proyecto de ley, iniciado por mensaje presidencial, que *“Modifica la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, en materia de responsabilidad parental y pago efectivo de las deudas por pensiones de alimentos”*, correspondiente al Boletín N° 14.946-07, para que se emitiera opinión, de conformidad a los preceptos señalados.

El primero no tenía urgencia para su tramitación, sí el segundo, urgencia suma. Sin embargo, el 3 de mayo, la Sala del Senado los refundió, estando radicados en la Comisión Especial del Senado encargada de conocer iniciativas y tramitar proyectos de ley relacionados con la mujer y la igualdad de género; en razón de lo anterior, el informe analizará ambas iniciativas.



Tercero: Que el primer proyecto, correspondiente al Boletín N° 14.926, tiene como antecedente estadísticas del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género que señalan que un 46% de las madres no viven con los padres de sus hijos, y solo un 35% contribuye a la manutención de los hijos en común. En cuanto a las demandas por alimentos, se señala que nueve de cada diez son deducidas por mujeres; cifras que se estiman elocuentes para reflejar que el incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias es una forma de violencia de género y violencia infantil.

Se resalta que la obligación de alimentos que nace de la relación de filiación que existe entre los padres y madres con sus hijos, más que legal, es un deber moral de responsabilidad y una obligación social, que requiere de un Estado activo que resguarde su cumplimiento; y considerando la legislación nacional e instrumentos internacionales en la materia, concluye que el derecho a los alimentos es un derecho humano autónomo e individual, que dice relación con el derecho de todo niño a un adecuado desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

El proyecto alude a la Ley N° 21.389, que crea el “Registro Nacional de Deudores de Pensiones Alimenticias”, y señala, expresamente, que *“Esta iniciativa surgió de diversas propuestas que formulamos en su ocasión, para establecer el retiro forzoso en caso de las reformas constitucionales que permitieron un retiro del 10% de los fondos previsionales. Dichos retiros significaron que surgieran cifras dramáticas de incumplimientos que afectan, mayormente, a las mujeres con sus hijos. Los retiros revelaron que un 84% de las pensiones se encuentran impagas, afectando con ello a 72 mil niños y niñas. Así también, gracias a los retiros, se pudieron pagar 417 mil millones de pesos, teniendo nuestro país uno de los indicadores con mayor deuda de los países OCDE”,* y que *“Si bien avanzamos en la aprobación de la Ley N° 21.389, creemos que se pueden seguir perfeccionando los mecanismos de apremio, por lo cual venimos en proponer un mecanismo para que las deudas provenientes de las pensiones alimenticias, pueden ser con cargo a la retención de los fondos previsionales, siempre y cuando el deudor se encuentre inscrito en el registro nacional de deudores creado por dicha ley en su artículo 20, la que señala en su artículo 22 que deberán inscribirse en dicho registro a quienes: a) Que estén obligadas al pago de una pensión de alimentos, provisorios o definitivos, fijados o aprobados por resolución judicial*



que causa ejecutoria; y b) Que adeuden, total o parcialmente, al menos tres mensualidades consecutivas de alimentos provisorios o definitivos, o cinco discontinuas.”

Cuarto: Que el siguiente proyecto de ley para modificar la Ley N° 14.908 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, propone el siguiente único artículo:

Intercálese en el artículo 16°, un nuevo numeral 3:

“3. Ordenará que retenga los montos adeudados de los fondos provisionales acumulados en la cuenta de capitalización individual de las cotizaciones obligatorias regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980.”

En primer lugar, cabe hacer notar que el artículo propuesto utiliza la expresión “fondos provisionales”, cuando probablemente se ha querido hacer referencia a los fondos previsionales provenientes de las cotizaciones previsionales de seguridad social.

En efecto, las promotoras de la iniciativa proponen, en el preámbulo, un mecanismo para que las deudas provenientes de pensiones alimenticias “puedan ser con cargo a la retención de fondos previsionales, siempre y cuando el deudor se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Deudores”, creado por el artículo 20 de la Ley N° 21.389, la que en su artículo 22 señala que deberán inscribirse en dicho registro a las personas que: a) estén obligadas al pago de una pensión de alimentos, provisorios o definitivos, fijados o aprobados por resolución judicial que causa ejecutoria; y b) adeuden, total o parcialmente, al menos tres mensualidades consecutivas de alimentos provisorios o definitivos, o cinco discontinuas. No obstante lo anterior, ni el artículo único propuesto, ni el artículo 16 de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias (que se modificaría por el artículo propuesto), limitan o pretenden reservar esta medida de apremio a que el deudor de pensiones alimenticias se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Deudores creado por la Ley N° 21.389.

El artículo 16 que se pretende modificar contempla la retención de la devolución anual de impuestos y la suspensión de la licencia de conducir, como medidas de apremio que pueden ser decretadas por el tribunal para que el alimentante cumpla con el pago de la pensión, adicionando la alternativa de que ordene la retención de los montos adeudados, de los fondos previsionales



acumulados en la cuenta de capitalización individual de las cotizaciones obligatorias regidas por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980.

Al respecto, conviene recordar que el sistema previsional chileno tiene como objetivo entregar pensiones a quienes hayan terminado su vida laboral activa por haber cumplido la edad legal de jubilación o por algún impedimento para continuar trabajando. En caso de fallecimiento del afiliado, el sistema otorga una pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios, y son tres los pilares que forman el sistema de pensiones chileno: Contributivo, Solidario y Voluntario.¹

El Pilar Contributivo corresponde a lo que se conoce como Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones creado por el DL N° 3.500, de 1980, que se define como uno de capitalización individual obligatoria y que consiste en que cada persona trabajadora durante su vida laboral activa debe destinar una parte de su remuneración, sueldo o ingreso imponible para ahorrar en una cuenta que es provista y gestionada por una administradora de fondos de pensiones. El objetivo de ese ahorro es que, al momento en que la persona se retire del mercado laboral, pueda financiar una pensión al cumplir la edad legal para el retiro, de 65 años para hombres y de 60 años para mujeres. En caso de fallecimiento, financiará pensiones de sobrevivencia para las personas beneficiarias.² Para lo anterior, se debe cotizar de manera obligatoria el 10% de la remuneración, sueldo o ingreso imponible en una cuenta de capitalización individual, y la administradora de fondos de pensiones cobra una comisión por gestionarla, que implica la recaudación de las cotizaciones previsionales o fondos de pensiones y su inversión para obtener rentabilidad y, por esa vía, aumentar los ahorros de las personas.

Respecto del Pilar Solidario, es administrado por el Instituto de Previsión Social, y fue en el 2008, como parte de la reforma previsional, que se creó el Sistema de Pensiones Solidarias o también llamado Pilar Solidario, cuya finalidad es apoyar a las personas adultas mayores de 65 años o más que pertenezcan al 60% de menores ingresos de la población y es financiado completamente con recursos fiscales.³

En cuanto al Pilar Voluntario, contempla a quienes pueden y desean ahorrar de manera voluntaria para mejorar su futura pensión. Previo a la

¹ Sistema de Pensiones. Superintendencia de Pensiones.
<https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9893.html>

² Ibíd.

³ Ibíd.



reforma de 2008, el Pilar Voluntario sólo contemplaba la existencia de una Cuenta de Ahorro Voluntario, también conocida como Cuenta 2, es gestionada sólo por las administradoras de fondos de pensiones, y los recursos no tienen el carácter de cotizaciones previsionales, pero el Estado otorga incentivos (bonos o [beneficios tributarios](#)) para destinarlos únicamente para la pensión.⁴

En el marco de la reforma previsional de 2008, sin embargo, se crearon las cuentas de Ahorro Previsional Voluntario y de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, que pueden ser gestionadas por administradoras, bancos y compañías de seguros de vida, entre otras entidades supervisadas por la Superintendencia de Pensiones o por la Comisión para el Mercado Financiero. Las personas trabajadoras cotizan en sus cuentas de capitalización individual obligatoria en una administradora de fondos de pensiones, la cual invierte los ahorros previsionales para obtener una rentabilidad o ganancia. La inversión se realiza según un sistema de multifondos que consiste en cinco tipos de fondos de pensiones (A, B, C, D y E), que se diferencian por el tipo de inversiones que pueden efectuar y el perfil de las personas afiliadas.

El “valor cuota” o la “cuota”⁵ es una unidad de medida en la que se expresan los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual y tiene un valor que se expresa en pesos (\$), por lo tanto, el dinero acumulado corresponde a un número de cuotas. El valor cuota de un tipo de fondo aumenta o disminuye diariamente dependiendo de la rentabilidad de las inversiones, y todos los aportes que se realizan se traducen a número de cuotas compradas, y el valor de cada una varía diariamente y se determina dividiendo el patrimonio neto en pesos chilenos que la administradora de fondos de pensiones gestiona en un determinado fondo, por la cantidad de cuotas emitidas en el mismo.

En resumen, no son instituciones similares a los bancos y cada persona afiliada no tiene una cuenta corriente individual o a la vista con los dineros que

⁴ *Ibíd.*

⁵ Art. 35 del DL N° 3.500 de 1980: El valor de cada uno de los Fondos de Pensiones se expresará en cuotas. Todas las cuotas de un Fondo de Pensiones serán de igual monto y características, y serán, además, inembargables.

El valor de la cuota se determinará sobre la base del valor económico o el de mercado de las inversiones. Este último valor será determinado e informado por la Superintendencia, por sí o a través de otra entidad que contrate para estos efectos. Dicho valor será común para todos los Fondos de Pensiones. La Superintendencia establecerá, mediante normas de carácter general, las fuentes oficiales para la valoración de los instrumentos en que está autorizada la inversión de los recursos del Fondo de Pensiones, los métodos de valoración de éstos y determinará la periodicidad con que se debe revisar esta valoración. El valor promedio de la cuota de un Fondo, se determinará, para un mes calendario, como la suma de los valores de cuota de cada día, dividido por el número de días de ese mes.



se recauden y generen con las cotizaciones y rentabilidades; lo que existe son fondos y cuotas de fondos. Las administradoras tienen una obligación con el afiliado respecto a cuotas de fondos que se hayan adquirido e invertido, pero materialmente no disponen del dinero en forma líquida, pues, previamente, se deben efectuar ciertas operaciones de liquidación de activos financieros en las hipótesis que establece el DL N° 3.500, sus reformas y las circulares y oficios de la Superintendencia de Pensiones y Seguridad Social.

Entonces, al no existir una cantidad cierta o determinada de dinero en la cuenta de capitalización individual, sino que porcentajes o cuotas representativas de fondos de inversión, el proyecto de ley carece de un elemento para hacer efectivos sus propósitos de retener dineros y pagar pensiones alimenticias adeudadas: el mecanismo o procedimiento para hacer la liquidación de las cuotas respecto de los fondos, para hacerlos líquidos y efectivos en dinero, por lo tanto, no establece ningún mecanismo, procedimiento ni especificación de cómo liquidar los fondos previsionales, en las hipótesis que establece el DL N° 3.500, ni tampoco como lo hicieron, en su momento, los proyectos de reforma constitucional de retiros del 10% durante el periodo de excepción constitucional por la pandemia de Covid-19.

En efecto, el primer retiro, al que habilitó la Ley N° 21.248, de 30 de junio de 2020, estableció, en su inciso primero, que los fondos retirados serían considerados extraordinariamente intangibles y no serían objeto de retención, con excepción, o sin perjuicio de las deudas originadas por obligaciones de alimentos.⁶ Además, si bien no se extendió en detalle a regular y especificar la forma en que se ejecutaría el mecanismo de liquidación de activos de los fondos previsionales, sí contempló una forma de pago y entrega de los fondos.⁷ A medida que se fueron presentando y aprobando otros proyectos de retiros del 10%, se fue sofisticando en el mismo texto aprobado la técnica legislativa, y se fue detallando y desarrollando el mecanismo o procedimiento de liquidación de fondos, los mecanismos de coordinación entre las instituciones relacionadas, así como el traspaso efectivo de los dineros retirados.⁸

Cuando se alude a cuotas de fondos de pensiones y no de dinero líquido existente en una cuenta corriente o a la vista, no es posible que exista

⁶ Inciso segundo de la disposición transitoria trigésima novena, incorporada a la Constitución Política de la República a través de la Ley N° 21.248.

⁷ Inciso séptimo de la disposición transitoria trigésima novena, incorporada a la Constitución Política de la República a través de la Ley N° 21.248.

⁸ Véanse las leyes N° 21.295, publicada con fecha 10 de diciembre de 2020 (segundo retiro), y N° 21.330, publicada el 28 de abril de 2021 (tercer retiro).



retención sin el mecanismo o procedimiento de liquidación mencionado anteriormente. Además, la denominación de “retención” de fondos pareciera hacer alusión a la de bienes consagrada en el artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, como medida precautoria, sobre dineros o bienes determinados, que es esencialmente provisional y que redundaría en la indisponibilidad de los bienes retenidos, impidiendo su enajenación (objeto ilícito, de acuerdo al artículo 1464 del Código Civil), siendo, en definitiva, bienes embargados. Entonces, cuando el proyecto habla de “retención de fondos” para el pago de deudas originadas por obligaciones alimentarias, en realidad pareciera referirse a su embargabilidad, para directamente hacer un traspaso o pago de dinero a la parte alimentaria. De este modo, no se puede hablar de una medida provisoria como la retención de fondos, cuando en realidad lo que se quiere es embargarlos y traspasarlos al patrimonio del acreedor alimentario.

Quinto: Que, en relación a la igualdad o desigualdad de los acreedores, cabe mencionar que el proyecto propuesto le da más herramientas o posibilidades de cobro a ciertos acreedores por sobre otros, afectando el viejo principio romano de la *par conditio creditorum*, es decir, la igualdad con que deben ser tratados los acreedores respecto de un deudor; pues a los fondos previsionales acumulados en las cuentas individuales que gestionan las administradoras de fondos de pensiones, hasta ahora, la generalidad de los acreedores no pueden acceder para intentar obtener el pago de sus acreencias. Es un patrimonio no líquido y afecto a un fin especial y específico, que es otorgar pensiones o prestaciones de seguridad social en la vejez de una persona.

Si bien podría considerarse que este proyecto afecta la igualdad de los acreedores, podría estar justificada por la naturaleza especial de las deudas alimenticias y su extrema importancia por estar en directo beneficio de personas que están en un estado de necesidad (los alimentarios), lo que fue refrendado con la dictación de la Ley N° 21.389, que junto con establecer diversas modificaciones en procura de asegurar el pago de las deudas por pensiones alimenticias, creó el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos.

Sexto: Que, desde otra perspectiva, el artículo propuesto podría ser cuestionado por su constitucionalidad en tanto afecta el derecho de propiedad



de las personas respecto de sus cotizaciones y, en definitiva, de sus fondos de ahorro previsional, afectos a un fin específico, financiar pensiones, que también son prestaciones para la vejez, de carácter esencial; aspecto que surgió durante la tramitación de las leyes que consagraban los retiros del 10% durante el estado de excepción por la pandemia de Covid-19. También con ocasión de la Ley N° 20.255 sobre Reforma Previsional, a propósito de su artículo 80, y de la Ley N° 19.947 sobre Matrimonio Civil, en relación al artículo 63, que estableció la posibilidad de que la compensación económica que debe pagar uno de los cónyuges a otro producto del divorcio, pueda serlo con cargo a fondos previsionales del deudor.

Séptimo: Que, a su vez, la Corporación Administrativa del Poder Judicial advierte en su respectivo informe que el proyecto podría generar una intensa carga de trabajo para los tribunales en forma permanente, ya que se proyecta una carga mensual estable de ingreso de solicitudes de retención de fondos. Por ello, estima necesario desarrollar las interconexiones y adecuaciones pertinentes al sistema informático de tribunales de familia para hacer posible la nueva tramitación prevista por el proyecto.

Lo anterior, implicaría analizar el costo de las modificaciones al sistema informático, particularmente, al de los tribunales de familia, a fin de determinar si pueden ser asumidos con el presupuesto actual. También elaborar un estudio que determine el impacto en la carga de trabajo, de modo de requerir el presupuesto necesario para su fortalecimiento.

Octavo: Que, por su parte, el Boletín N° 14.946 igualmente pretende hacer frente al incumplimiento en el pago de pensiones alimenticias, relevando que es una especie de violencia económica que afecta masivamente a las mujeres, que son las principales cuidadoras. Adicionalmente, en su preámbulo, pide tener en cuenta que los procedimientos y mecanismos tradicionales de cobro de pensiones de alimentos, ideados bajo la lógica del derecho civil, son insuficientes e ineficaces para obtener el pago, lo que resulta particularmente grave si se considera que los perjudicados son, a menudo, los infantes.

Así las cosas, el mensaje señala que se precisa de “procedimientos de cobro de alimentos que contemplen mecanismos especiales destinados a asegurar el derecho a alimentos de niños, niñas y adolescentes, y el derecho de acceso a la justicia de aquellos y la mujer demandante”, haciendo más efectiva la persecución del deudor de pensiones de alimentos, en



obedecimiento a lo que manda la Convención de los Derechos del Niño en sus artículos 18 y 27.4, y la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el artículo 2.

Para alcanzar sus objetivos, la iniciativa, que se compone de un único artículo, modifica la Ley N° 14.908 sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, incorporando un artículo 12 ter, integrado por siete incisos.

Así, señala que habiendo una deuda alimentaria total o parcial de tres mensualidades consecutivas o cinco discontinuas, el o la alimentaria podrá solicitar al tribunal que ordene el pago con los fondos que el o la alimentante tenga en cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión y, de manera subsidiaria, sólo para el caso que no existan o sean insuficientes para el pago total de la deuda, se haga con cargo a los fondos que estuvieren disponibles en la cuenta de capitalización individual obligatoria del o la alimentante.

Para ese efecto, impone al tribunal la responsabilidad de investigar el patrimonio de la persona alimentante, lo que incluye una serie de acciones, como indagar cuentas y fondos de inversión en instituciones del mercado financiero, despachar oficios y dar órdenes de pago con los fondos encontrados, dentro de determinados plazos.

En el caso que la persona alimentante no tuviere fondos suficientes, el proyecto ordena al tribunal a tomar contacto con la administradora de fondos de pensiones en la que tenga su cuenta de capitalización individual obligatoria, para obtener desde ahí, también dentro de determinados plazos, los fondos necesarios para el pago de la deuda.

Además, impone al tribunal la responsabilidad de averiguar si existen otros alimentarios o alimentarias respecto de quienes él o la alimentante mantenga deudas, a fin de que, si los hay, reciban el correspondiente pago.

Por último, establece la posibilidad de que el tribunal ordene que el pago de la deuda de alimentos se haga con cargo a los fondos retenidos mediante medida cautelar previamente dictada en contra del o la alimentante.

Noveno: Que al menos tres observaciones que se hicieron al primer proyecto pueden replicarse al que se analiza, debido a que ambos contemplan a los fondos previsionales como fondos afectos al pago de deudas alimentarias, y son las que dicen relación con: (i) la lógica del sistema de pensiones, las cuotas de fondos de pensiones y su posterior liquidación en



dinero; (ii) la eventual cuestión de constitucionalidad por la afectación del derecho de propiedad sobre aquellos, que además tienen un fin específico; y (ii) la *par conditio creditorum*, por el desigual acceso a los mismos por parte de los acreedores en general. Respecto al punto 2) del párrafo anterior, cabe señalar que si bien el proyecto desarrolló y especificó muchísimo más el procedimiento de obtención de los fondos en cuanto a las comunicaciones con las instituciones previsionales, sigue omitiendo el detalle del mecanismo de liquidación de las cuotas de fondos de pensiones para transformarse en dinero líquido propiamente tal, a ser traspasado a la parte alimentaria.

Por otra parte, se advierte un error en la redacción del “Artículo único” que ordena la modificación de la Ley N° 14.908, pues expresa: “(...) *intercállese a continuación del artículo 19 ter, el siguiente artículo 12 quáter (...)*”. A juzgar por su contenido, así como por lo que se anuncia en el preámbulo, parece que lo correcto es que donde dice “19 ter”, diga “12 bis”; y que donde dice “12 quáter”, diga “12 ter”. Asimismo, el artículo cuya incorporación se promueve se numera “19 quáter”, cuando, por lo señalado, debiera ser “12 ter”.

Décimo: Que inciso primero: “Procedimiento Especial de Cobro de deudas de pensiones de alimentos”, establece que “*Si decretados los alimentos por resolución que cause ejecutoria en favor del cónyuge, de los padres, de los hijos o del adoptado, a la alimentaria o al alimentario se le adeudare total o parcialmente al menos tres mensualidades consecutivas de alimentos o cinco discontinuas, se podrá solicitar (...)*”. Al respecto, no se comprende por qué solamente se menciona al cónyuge, padres, hijos o adoptados, y se deja afuera a los demás posibles titulares de alimentos, como los abuelos y hermanos, que también podrían encontrarse en estado de necesidad.

En la disposición que se analiza ya no se alude a la retención de fondos previsionales, sino, derechamente, que el juez de familia, a solicitud de parte, ordenará que se efectúe el pago (y no la mera retención) de los montos adeudados, en primer lugar, con cargo a los fondos que el alimentante tenga en sus cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión y, en el caso de que no existan fondos en estos instrumentos o sean insuficientes para el pago total de la deuda, con los fondos disponibles en la cuenta de capitalización individual obligatoria, regida por el Decreto Ley N° 3.500, de 1980.



La orden de pago de la deuda con cargo a fondos que el alimentante tenga en sus cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión, o en subsidio, en fondos previsionales, se realizará a petición de parte, no de oficio, por lo que no es posible anticipar el impacto que la nueva norma tenga en la carga de trabajo del tribunal.

Además, cabe hacer presente que dado que el acreedor siempre puede pedir se embarguen los dineros del deudor –basta que haya morosidad-, la novedad consiste en el hecho que si los fondos existentes en cuentas bancarias u otros instrumentos de inversión no existen, o son insuficientes, finalmente se conduce al embargo y pago de las deudas alimentarias con cargo a los fondos previsionales de la cuenta individual de capitalización obligatoria del deudor.

El mismo inciso primero prescribe que para que proceda la solicitud de pago, la deuda deberá estar liquidada, y la resolución que la fijó, ejecutoriada. Al respecto, cabe recordar que a partir de la Ley N° 21.389 que crea el Registro Nacional de Deudores de Pensiones de Alimentos, la liquidación de la deuda debe hacerse de forma mensual, de oficio.

Undécimo: Que el inciso segundo: “Procedimiento de investigación del patrimonio activo del deudor”, dispone que, una vez presentada la solicitud de la parte alimentaria, referida en el inciso primero, el tribunal deberá iniciar un procedimiento de investigación del patrimonio activo del deudor, para lo cual revisará en los sistemas de interconexión que mantiene con la Comisión para el Mercado Financiero, Servicio de Impuestos Internos y otros órganos del Estado que sean pertinentes, si es que el deudor tiene cuentas bancarias y/o instrumentos de inversión.

La interconexión, como principio, está consagrada en la Ley N° 20.886 de Tramitación Electrónica, específicamente, en el artículo 2°, letras e) y f), a propósito de los principios de actualización de sistemas informáticos y de cooperación, respectivamente. Por eso, el Poder Judicial ha ido celebrando convenios específicos de cooperación y acceso a cierta información con determinadas instituciones públicas que permiten al tribunal conocer, previo a alguna audiencia, más antecedentes relativos al patrimonio del deudor, y poder agilizar o efectivizar el pago de una deuda alimentaria. Sin embargo, el proyecto impone al tribunal el deber de indagación del patrimonio del deudor de alimentos que, además de ser imperativo, está indicado en términos generales



que lo hace un tanto impreciso; así ocurre con el señalamiento de las fuentes de información a las que debe recurrir, pues además de la Comisión para el Mercado Financiero y el Servicio de Impuestos Internos, debe consultar a “otros servicios del Estado que estime pertinente”, y con los objetos de la indagación, pues no define o determina claramente cuál es el concepto que el proyecto maneja de los “instrumentos de inversión”-.

En caso que haya cuentas o instrumentos de inversión, dispone que el tribunal debe oficiar a dichas instituciones en un plazo de 48 horas desde que se efectuó la solicitud, a fin de que informen dentro de un plazo de diez días hábiles los saldos, movimientos y toda la información que considere relevante para el pago de la deuda. Una vez recibida la información, el tribunal tendrá un plazo de 24 horas para dictar la resolución que ordena el pago de la deuda liquidada. Desde ya, los exiguos plazos previstos y la posible masividad de procedimientos que se generen, obligan a llamar la atención sobre su viabilidad.

Por otra parte, no se define claramente en qué momento los dineros, fondos o instrumentos quedan afectos al pago de la deuda alimentaria, en qué momento quedarían embargados, ni tampoco quién sería el depositario provisional; aspectos que deberían definirse con claridad, por los importantes efectos que produce el embargo y las eventuales responsabilidades del depositario provisional.

Duodécimo: Que el inciso tercero se refiere a la Interconexión con las administradoras de fondos de pensiones, indicando que en el caso que el alimentante no tenga fondos en sus cuentas bancarias o en instrumentos de inversión, o sean insuficientes para el pago total de la deuda, el tribunal tomará conocimiento vía interconexión con la administradora en la que el alimentante se encuentre afiliado, de los saldos que mantenga en su cuenta de capitalización individual obligatoria. La obtención de la información señalada y la dictación de la resolución que ordena el pago de la deuda liquidada se realizará dentro del plazo de 24 horas de recibidos los oficios indicados en el inciso segundo en caso de que procedan, o de 48 horas de recibida la solicitud en caso de que no se hayan recibido dichos oficios.

Dentro del procedimiento de cobro y de investigación del patrimonio activo del deudor, el proyecto propone plazos bastante exiguos para revisar los sistemas de interconexión, oficiar a las instituciones pertinentes (48 horas) y



dictar la resolución que ordena el pago de la deuda (24 horas), que debe estar previamente liquidada por el tribunal.

Pues bien, corresponde considerar que los juzgados de familia conocen de otros asuntos urgentes, como las medidas de protección y las causas de violencia intrafamiliar, y recientemente dos leyes han aumentado su carga de trabajo sin la debida provisión de recursos, la Ley N° 21.378 que establece el monitoreo telemático y la Ley N° 21.389 que crea el Registro Nacional de Deudores.

Décimo Tercero: Que el inciso sexto, relativo a la existencia de otros alimentarios, ordena que una vez presentada la solicitud, el tribunal deberá revisar, mediante interconexión, si existen otros alimentarios y/o alimentarias respecto del mismo alimentante. Si ello ocurre, la solicitud de pago será conocida en conjunto con la situación de los demás y en un solo proceso por el tribunal competente que conozca la causa más antigua, el que deberá prorratear el monto de cada deuda alimentaria, que se pagará con los fondos habidos del alimentante.

El procedimiento propuesto parece adecuado; sin embargo, dado que el pago lo hará el depositario y no el tribunal (seguramente será la institución que tenga los fondos: el banco, la institución financiera o la administradora de fondos de pensiones), la resolución que ordena el pago debiera especificar los montos y datos bancarios de todos los alimentarios, por lo que pareciera recomendable que la norma respectiva –la parte del inciso primero que trata de la resolución o el inciso sexto en comento- señale el deber de consignar tal información en la respectiva resolución.

Décimo Cuarto: Que la Corporación Administrativa del Poder Judicial advierte en su informe que el proyecto en cuestión podría impactar en la carga de trabajo de los tribunales con competencia en materia de familia, agregando que supone una serie de interconexiones del sistema informático con diversas instituciones, que no existen en la actualidad, desconociéndose las estructuras informáticas del resto de las entidades involucradas que permita asegurar que existirán cuando entre en vigencia la ley, de ser aprobado la iniciativa.

En definitiva, se hace imprescindible analizar el impacto que la iniciativa generará en la carga de trabajo de los tribunales, las modificaciones informáticas correspondientes, las capacitaciones que resulten necesarias, las interconexiones indispensables y todos los aspectos que se requieran para la



implementación del proyecto y dar cumplimiento a las obligaciones que establece.

A mayor abundamiento, advierte que el proyecto indudablemente producirá una notoria carga en los juzgados por el previsible ingreso mensual permanente de solicitudes de pago de pensiones de alimentos por la vía propuesta. Además, los acotados plazos que establece no permiten asegurar su cumplimiento con la dotación actual de esta tipología de tribunales.

A lo anterior cabe agregar que, consultado el sitio web de la Dirección de Presupuesto, el informe financiero N° 58, de 2 de mayo de 2022, con el que se acompañó el mensaje del proyecto de ley en análisis, se limita a señalar en forma exigua “que el proyecto de ley no irroga mayor gasto fiscal, por cuanto los procedimientos que establece serán implementados con cargo a la dotación, recursos y procesos ya contemplados en la ley de presupuestos vigente de los servicios públicos correspondientes”, informe que fue confeccionado sin consulta previa al Poder Judicial. Al contrario de lo allí indicado, el proyecto pone de cargo del Poder Judicial un deber oficioso de indagación de información que es imposible de asumir con los recursos actuales, de manera que resulta imprescindible atender este aspecto para la viabilidad de la regulación propuesta.

Décimo Quinto: Que, a modo de conclusión, es posible indicar que tratándose de la primera iniciativa legal, boletín N° 14.926-07, donde dice “fondos provisionales”, debe decir “fondos previsionales”. A su turno, en el segundo proyecto de ley, boletín N° 14.946-07, el artículo que se propone incorporar a la Ley N° 14.908 debería ser el “Artículo 12 ter”, y no el “Artículo 12 quáter” ni el “Artículo 19 quáter”.

A su vez, el artículo propuesto en el primer proyecto no es acorde a lo que señala el preámbulo que lo acompaña, pues mientras éste expresa que la retención de fondos previsionales operaría siempre y cuando el deudor se encuentre inscrito en el Registro de Deudores de Pensiones Alimenticias, esa indicación no está presente en aquél.

Respecto de éste proyecto, resulta inexacto hablar de retención de fondos previsionales, en la lógica de la retención como medida precautoria civil del artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto, en primer lugar, dichos fondos no están en forma de dinero o líquido, y segundo, por cuanto lo



que se busca no es exactamente retenerlos, sino que derechamente embargarlos y pagar con ellos deudas de origen alimentario.

Por su parte, el segundo proyecto de ley no habla de retención de fondos, sino que derechamente de ordenar pagar al alimentario con cargo a, en primer lugar, fondos de cuentas bancarias o instrumentos de inversión del deudor alimentante, y si no los hubiera o fueran insuficientes, hacerlo con cargo a los fondos de la cuenta de capitalización individual obligatoria del alimentante.

Además, establece un procedimiento de investigación del patrimonio activo del deudor alimentante, mediante interconexión, con exiguos plazos de horas. Tales propósitos, además de las dificultades prácticas para su cumplimiento, suponen mecanismos de interconexión que no están instalados en la actualidad y que requieren de mayor análisis para su factibilidad. Asimismo, tales medidas indudablemente aumentarán la carga de trabajo de los tribunales de familia y hará necesaria la activación de mecanismos informáticos adecuados, aspectos que no cuentan con el reforzamiento presupuestario de rigor. Por el contrario, el informe financiero de esta iniciativa paradójicamente señala, en términos expresos y escuetos, que no irroga gasto fiscal, sin haber consultado al Poder Judicial sobre posibles requerimientos presupuestarios.

En relación a ambos proyectos, no se debe desatender que los fondos previsionales no se encuentran en cuentas individuales con una cierta cantidad de dinero líquido, sino que son porcentajes representativos de cuotas de fondos de inversión, por lo que ambos carecen, a diferencia de los otros proyectos de retiro de fondos de 10 %, de un mecanismo o procedimiento de liquidación de activos para transformar el valor cuota en dinero propiamente tal, el cual pudiera ser objeto de la retención propuesta.

Si bien podría considerarse que ambos proyectos afectan el principio de la *par conditio creditorum* -la igualdad de los acreedores- al otorgarle exclusivamente a un tipo de acreedores (los alimentarios) la posibilidad de pagarse con una parte del patrimonio del deudor (los fondos previsionales), de la que está excluida todo el resto de los acreedores que no detentan tal calidad, no es menos cierto que cabe considerar la especial naturaleza de las pensiones alimenticias adeudadas y la situación de necesidad de los alimentarios como elementos que están detrás de este cambio legal, que ya



tiene su antecedente claro con la elevación de la categoría conferida a estas deudas con la Ley N° 21.389.

En todo caso, al afectar fondos previsionales, y en definitiva el derecho de propiedad, el proyecto podría ser cuestionado por su constitucionalidad, considerando además la finalidad única con que están concebidos.

Finalmente, cabe considerar lo complejo que puede resultar, desde la óptica de una adecuada implementación, el hecho de que, a un mismo tiempo, el Poder Judicial se encuentre implementando las leyes N° 21.378 y N° 21.389, que han obligado a activar mecanismos y coordinaciones que implican un trabajo interno e interinstitucional de proporciones que se encuentra en curso, sin la debida provisión de recursos. En particular, la enorme complejidad que trae aparejada la puesta en marcha de la Ley N° 21.389 que crea el Registro Nacional de Deudores de Alimentos, constitutiva de una verdadera revolución y cambio en el paradigma en la forma de hacer cumplir las deudas alimenticias, fijando un sistema registral que exige un notable, delicado y prolijo trabajo interno e interinstitucional.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Ofíciase.

PL N° 14-2022.-“

Saluda atentamente a V.S.

