

Señora  
Ana Julia Araya Alfaro  
Jefa de Área Comisiones Legislativas II  
Asamblea Legislativa

Estimada señora Jefa de Área:

Aprovecho para saludarle y a la vez remitir el criterio solicitado sobre el proyecto de ley N.º 21.988: "*Ley de Medidas Temporales en Materia de Pensiones Alimentarias ante una Declaratoria de Emergencia Nacional*", en ese sentido, el documento fue emanado por la Dirección de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de la República.

### **1. Resumen Ejecutivo**

El proyecto de ley 21.988 plantea que en un contexto de emergencia, las personas afectadas deben tener el derecho de acudir ante un Juzgado de Pensiones Alimentarias y solicitar que se dicten simultáneamente dos medidas temporales que reducen el impacto de la crisis económica, generando una respuesta que atienda la situación sin desproteger los derechos de las personas más vulnerables:

- Una es para autorizar a la persona deudora a buscar trabajo, con un plazo mayor al que establece el artículo 31 de la Ley de Pensiones Alimentarias, por tratarse de legislación especial de emergencia.
- La otra es una orden judicial a la autoridad administrativa competente para que se le gire un subsidio de emergencia a la persona beneficiaria de la pensión alimentaria, durante el plazo otorgado para buscar trabajo a la persona deudora.

Asimismo se establecen otras medidas para que el Poder Judicial mejore sus índices de registro en esta materia, siguiendo con la advertencia que hace la Comisión Interamericana de la Mujer, de la Organización de Estados Americanos, en el Documento "Covid-19 en la vida de las mujeres", refiere a la ausencia de datos desagregados por sexo/género que se traduce en obstáculos para la toma de decisiones acertadas por parte del Estado, con graves consecuencias en contextos de una emergencia como la que estamos enfrentado por la pandemia del COVID.

La Defensoría de los Habitantes manifiesta su conformidad parcial con el proyecto en estudio.

### **2. Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes:**

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (Principios de París) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

### **3. Antecedentes del proyecto de ley:**

En la Exposición de Motivos del presente proyecto en análisis se indica:

*"Es evidente que la pandemia tiene un impacto desigual en la población, derivada de una desigualdad social y económica precedente, que estaba antes de la pandemia, y que se agudiza aún más, no todas las personas estamos en las mismas condiciones para enfrentar la emergencia. Por ello, tanto las políticas públicas de emergencia como la legislación que estamos adoptando, debe atender esta desigual condición de poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad para alcanzar el objetivo: acciones afirmativas que proteja los derechos mínimos y básicos para su subsistencia y lograr una recuperación posterior a la emergencia.*

*Indudablemente el impacto en la actividad económica y laboral tiene repercusiones negativas que amenazan los derechos de las niñas, los niños, las personas adolescentes y personas adultas que antes de la pandemia habían logrado su reconocimiento a su legítimo derecho de pensión alimentaria.*

*Este derecho está claramente reconocido en la legislación internacional, con consecuencias para el Estado costarricense que debe garantizar el derecho a la pensión alimentaria a las personas menores de edad, obligación adquirida al más alto nivel jurídico, y se citan los artículos 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 164 del Código de Familia, entre otros.*

*En materia procesal, debe tomarse en cuenta que una demanda de alimentos se somete a un proceso judicial garantista donde las partes tanto la accionante como la demandada, tienen acceso a la doble instancia (apelación) y además los propios del control de constitucionalidad (amparos y hábeas corpus), la garantía de la pensión alimentaria puede verse doblemente afectada en un contexto de emergencia nacional cuando hay cambios en la actividad económica y laboral que afecta por doble vía a las familias, particularmente a las mujeres que previo a una emergencia son afectadas por las brechas de género y la sobrecarga de trabajo de cuidado y trabajo doméstico; son afectadas por la crisis económica y laboral que genera una emergencia y afectadas indirectamente además por la falta de pago de la pensión alimentaria de sus hijos e hijas, por causas sobrevinientes de la misma emergencia.*

*No solo las personas deudoras alimentarias ven reducidos sus ingresos, también son afectadas las mujeres que tienen a su cargo la guarda, crianza y educación de sus hijas e hijos. Ambas partes pueden enfrentar despidos, reducción de jornadas, cierre de empresas, suspensión de contratos laborales, que afectan la capacidad de pago de la persona deudora alimentaria. Lo que no resultaría proporcional es que la solución legal sea que una de las partes quede desprotegida y deba cargar sobre sus espaldas con la responsabilidad de la crisis económica.*

*Frente a estas complejas situaciones donde se comprometen aún más los derechos humanos en su mayoría de niñas, niños y adolescentes, el Estado debe asumir una posición congruente y sólida adoptando legislación de emergencia garante de derechos; que contenga medidas y*

*mecanismos protectores de derechos, y descartar aquellos que sean generadores de mayor desventaja y desprotección para quienes están en desigualdad y dependencia económica.”*

#### **4. Contenidos del Proyecto de Ley:**

El proyecto de ley 21.988 establece lo siguiente:

##### *Artículo 1- Objetivos de la ley*

*Esta ley contempla disposiciones especiales en materia de pensiones alimentarias aplicables y relevantes en el marco de una declaratoria de emergencia, adoptada según la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N.º 8488, de 22 de noviembre de 2005, y que por los efectos adversos en la actividad económica y laboral, estén en riesgo el efectivo disfrute del derecho de alimentos judicialmente establecido.*

##### *Artículo 2-Medidas temporales*

*Cualquiera de las partes podrá solicitar ante el juzgado de pensiones alimentarias competente, las medidas temporales que deberán ser ordenadas simultáneamente durante una declaratoria de emergencia.*

*Estas dos medidas son:*

- a) Autorizar a la persona deudora alimentaria a buscar trabajo o búsqueda de nuevos ingresos para cubrir la cuota alimentaria, por un plazo excepcional de tres a seis meses.*
- b) Girar una orden de pago de subsidio de emergencia por el monto de la cuota alimentaria, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o al Instituto Mixto de Ayuda Social o a la institución pública que corresponda, a favor de la persona beneficiada de la pensión alimentaria, durante el plazo otorgado de conformidad con lo establecido en el inciso a). En ningún caso el monto del subsidio podrá exceder el monto máximo del subsidio aprobado por el Poder Ejecutivo en el marco de la Declaratoria de Emergencia.*

##### *Artículo 3- Pruebas*

*La parte gestionante deberá aportar las pruebas que demuestren que la afectación o reducción de su capacidad de pago del deudor alimentario está relacionados con la emergencia o tienen causa directa de las medidas sanitarias impuestas por las autoridades competentes en dicho contexto de una emergencia.*

##### *Artículo 4- Resolución que dicta las medidas temporales por emergencia*

*Una vez recibida la solicitud con las pruebas, el juez o jueza si lo considera necesario, convocará a las partes a una audiencia para escuchar sus alegatos. En un plazo máximo de tres días hábiles, después de concluida la audiencia si la hubiera convocado, o en su defecto, desde que se le presenta la gestión, procederá a dictar la resolución acogiendo o denegando la solicitud de medidas temporales y determinará la procedencia de otorgar las medidas temporales establecidas en el artículo 2 de la presente ley.*

##### *Artículo 5- Apelación*

*Sea que se rechace o se acoja las medidas, la resolución que acoja o rechace la solicitud de medidas temporales, es apelable por cualquiera de las partes, y deberá plantearse dentro del tercer día. En la gestión verbal o escrita, deberá motivarse necesariamente la disconformidad.*

#### *Artículo 6- Disposiciones sobre apremio corporal en contexto de una emergencia.*

*Una vez que el juez o jueza tenga por verificado que se hizo efectiva la medida temporal del inciso b) del artículo 2, no girará órdenes de apremio corporal durante el tiempo en que este subsidio sea efectivo. En caso de que queden montos en descubierto, la parte actora conservará el derecho al cobro mediante apremio corporal, una vez vencido el plazo de las medidas.*

#### *Artículo 7- Enlaces administrativos y judiciales de información*

*Las autoridades administrativas que tengan a cargo la administración y asignación de los subsidios temporales en el marco de una declaratoria de emergencia, deberán remitir mensualmente la información vía electrónica al juez o jueza de pensiones alimentarias que ordenó las medidas temporales establecidas en el artículo 2 de la presente ley, sobre el subsidio otorgado, monto y vigencia, a fin de adjuntar este dato en el expediente judicial.*

#### *Artículo 8- Levantamiento de las medidas temporales*

*En el momento en que el juez o jueza tenga por demostrado que la persona deudora alimentaria tiene nuevamente ingresos que le permitan sufragar la pensión alimentaria, emitirá una resolución para levantar las medidas temporales y procederá a remitir vía electrónica copia de la resolución a la autoridad administrativa a cargo del subsidio, para lo que corresponda.*

*Asimismo, la autoridad administrativa deberá remitir al juez o jueza un oficio sobre el cese del subsidio, en cualquier momento que este tenga lugar, a fin de que conste en el expediente y proceda a levantarse las medidas temporales.*

#### *Artículo 9- Ampliación del registro de obligados alimentarios*

*Con el objetivo de medir el impacto de una emergencia en materia de pensiones alimentarias, el Poder Judicial ampliará el índice de obligados por pensión alimentaria provisional o definitiva, establecido en el artículo 15 de la Ley de Pensiones Alimentarias, para incluir información adicional relevante sobre el trámite en los juzgados que incluya al menos: información sobre los montos de las cuotas alimentarias; los beneficios otorgados; las gestiones de apremio corporal solicitadas y ejecutadas; las medidas temporales establecidas en la presente ley y la edad de las personas beneficiarias.*

*Este registro deberá estar actualizado periódicamente y debe generar información desagregada por sexo, territorio, edad y otras variables relevantes, que pueda distinguirse entre periodos antes, durante y posterior a una emergencia.*

Además de un Transitorio Único que establece:

*El Poder Ejecutivo en coordinación con el Poder Judicial contará con un plazo de un mes para reglamentar lo dispuesto en el artículo 7 de la presente ley.*

*Asimismo, el Poder Judicial tendrá un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la presente ley para cumplir con lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.*

## 5. Análisis del contenido del proyecto:

La Defensoría de los Habitantes comprende las razones expuestas por la proponente, básicamente en el marco de la crisis sanitaria que enfrenta el país y reconoce que el proyecto plantea un subsidio para aquellas personas acreedoras que le permita la subsistencia mientras la persona deudora alimentaria consigue trabajo o bien, sus condiciones socioeconómicas mejoran. Preocupa eso sí que el procedimiento establecido en el proyecto bajo estudio, particularmente en lo relativo a los plazos y trámites de notificación, audiencia y recurso de apelación, no se adaptan a medidas urgentes requeridas en tiempos de emergencia.

- **Aspectos de Convencionalidad:**

- **El derecho alimentario como derecho humano<sup>1</sup>:**

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contextualiza el concepto de bienestar general al que todo ser humano debe tener acceso.

*"Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)"*

La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias<sup>2</sup> reconoce el derecho alimentario como el derecho que detenta toda persona de recibir alimentos sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria o cualquier otra forma de discriminación.

Asimismo, el apartado a) del numeral 13 de la CEDAW obliga a los Estados Parte a adoptar las medidas atinentes para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la vida económica y social con el fin de asegurar, entre otras cosas, el derecho a prestaciones familiares.

Como se colige de lo anterior, el derecho a los alimentos se considera un derecho fundamental y de atención inmediata vinculado al derecho a la vida en el marco de los derechos humanos en el tanto implica subsistencia y, como tal, debe ser objeto de protección prioritaria y urgente. El derecho a los alimentos no puede esperar.

- **Del interés superior del niño:**

El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que:

**"Artículo 3**

*En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

*Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas."*

<sup>1</sup> La Defensoría de los Habitantes ha planteado este marco en diferentes informes finales, por ejemplo, el Informe Final con Recomendación del expediente 76288-2011.

<sup>2</sup> Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias fue ratificada mediante Ley N° 8053 de ocho de diciembre de dos mil, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 12.

Todas las actuaciones estatales deben estar guiadas por el interés superior del niño. En la Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), el Comité señaló:

d) "Los órganos legislativos":

31. El hecho de hacer extensiva la obligación de los Estados partes a sus "órganos legislativos" pone claramente de manifiesto que el artículo 3, párrafo 1, se refiere a los niños en general, no solo a los niños con carácter individual. La aprobación de cualquier ley, reglamento o convenio (como los tratados de comercio bilaterales o multilaterales o los tratados de paz que afectan a los niños) debería regirse por el interés superior del niño. El derecho del niño a que se evalúe su interés superior y constituya una consideración primordial debe figurar de forma explícita en toda la legislación pertinente, no solo en las normas que se refieren específicamente a los niños. Esta obligación también se aplica a la aprobación de los presupuestos, cuya preparación y elaboración exigen adoptar una perspectiva que defienda el interés superior del niño a fin de respetar sus derechos."

- **Consideraciones desde las normas nacionales existentes:**

La medida propuesta en el inciso en el inciso b) del artículo 2, no establece claramente la institución obligada a brindar el subsidio, ni de dónde provienen los fondos para girar la orden de pago del subsidio. Para ello, es preciso determinar la fuente de financiamiento de estos fondos de emergencia.

En ese sentido, se trae a colación que existen dos normas que crean subsidios supletorios:

*Artículo 38º- **Subsidio supletorio.** Si el obligado preferente se ausentare, presentare incapacidad temporal o imposibilidad de hecho para cumplir con el deber de brindar alimentos a una persona menor de edad o una embarazada, el Estado le brindará supletoriamente los alimentos por medio de la incorporación de estas familias a procesos de promoción social y desarrollo humano, mediante programas interinstitucionales en los que, de acuerdo con su situación particular, intervendrán el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud o cualquier otro necesario para garantizar un tratamiento integral a la familia con el apoyo de las redes de la sociedad civil organizada, establecidas para tal fin. Las embarazadas tendrán derecho al subsidio únicamente durante el período prenatal y de lactancia.*

*Cuando los alimentos son reclamados en sede judicial y se constate que ocurre alguna de esas circunstancias, el juez gestionará el subsidio ante el Instituto Mixto de Ayuda Social.*

Este artículo ya contempla la posibilidad de que ciertas instituciones públicas con proyección social como el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud o cualquier otra necesaria para garantizar los derechos fundamentales de la población menor de edad, intervenga en ausencia, incapacidad temporal o imposibilidad de hecho de la parte deudora alimentaria para cumplir con el deber de brindar alimentos a una persona acreedora alimentaria, pero ha sido de poca o ninguna aplicación en el país.

Por otra parte, es preciso destacar que el Código Procesal de Familia también estableció el Fondo de Pensiones Alimentarias:



*"Artículo 286- Fondo para el pago transitorio de la obligación alimentaria. Se crea el Fondo de Pensiones Alimentarias para cubrir cualquiera de las obligaciones alimentarias que se encuentren pendientes de pago, total o parcialmente, que por razones debidamente justificadas ante el juzgado de pensiones respectivo no hayan podido ser cubiertas por la persona deudora.*

*Para administrar dicho Fondo, la Corte Suprema de Justicia designará el órgano o departamento competente para tales efectos. Sus recursos provendrán del quince por ciento (15%) de los dineros y los intereses por ellos generados, de los depósitos judiciales en cuentas bancarias, certificados a plazo o cualquier otro producto financiero en cualquier tipo de moneda, que provengan de procesos judiciales concluidos o abandonados, previamente así declarados por la autoridad judicial correspondiente.*

*El porcentaje indicado en el párrafo anterior deberá aplicarse sobre la totalidad de los recursos existentes al momento de entrar en vigencia la presente ley, y su giro se hará por única vez.*

*Estos recursos serán utilizados como fondos reembolsables para el pago de la obligación alimentaria y podrán ser utilizados por cualquier persona deudora alimentaria que posea un título de propiedad sobre bienes muebles e inmuebles que pueda ser colocado como garantía real. Para los bienes inmuebles se utilizará la valoración efectuada por la municipalidad correspondiente y, en el caso de los bienes muebles, el valor fiscal del Ministerio de Hacienda.*

*Los montos que sean desembolsados por el Fondo, a favor de la persona deudora que califique y lo haya solicitado formalmente, devengarán intereses correspondientes a la tasa básica pasiva del Banco Central. En caso de incumplimiento, se seguirá lo dispuesto en la Ley N.º 8624, Ley de Cobro Judicial, de 1 de noviembre de 2007."*

- **Conveniencia y oportunidad:**

- **Para determinar la suspensión del apremio corporal:**

Recientemente en el voto de la Sala Constitucional N° 2020-010018, de las nueve horas cinco minutos del dos de junio de dos mil veinte, reiteró que cada caso es analizado en atención a su particularidad, ergo, ya en sede judicial se está conociendo lo que se pretende en el proyecto de ley de manera generalizada. En ese voto se indicó:

*"...Respecto de la suspensión de las órdenes de apremio emitidas y ejecutadas, se sobreentiende, es un aspecto que debe valorar y resolver cada Juzgado en cada caso concreto, en atención a las particularidades y singularidades, en el contexto de la situación de emergencia que vive el país; es allí, a partir de los elementos de prueba que consten o de todos aquellos otros idóneos y oportunos que puedan acopiarse, donde pueden ponderarse con acierto los legítimos derechos de las personas acreedoras alimentarias, muchas de las cuales son niños, niñas, menores de edad, estudiantes, mujeres o adultos mayores en estado de vulnerabilidad, versus los de la persona deudora llamada al cumplimiento de dicha obligación".*

- **Del Registro de Personas Obligadas:**

En el proyecto bajo análisis se destaca la obligación del Poder Judicial de llevar registros desagregados sobre las pensiones alimentarias, en la línea de lo que ha establecido la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, que recomendó:



*"Las medidas inmediatas de alivio económico deben asegurar el principio de no discriminación e incluir acciones afirmativas para asegurar que las mujeres no se quedan atrás, particularmente las mujeres de los grupos de mayor riesgo. Acelerar el desarrollo de instrumentos para asegurar que las políticas sociales y económicas no discriminan a las mujeres es importante ahora y definirá la sociedad que surja de la crisis. Entre las medidas que pueden poner en marcha los Gobiernos se proponen la extensión del acceso a la protección social en sectores de baja productividad; asegurar los pagos de pensiones alimentarias; facilitar el acceso a canastas de alimentos básicos y otros productos de primera necesidad; otorgar transferencias en efectivo y proporcionar empleos temporales alternativos (por ejemplo, en la fabricación de equipos de protección personal). Asegurar la no discriminación, particularmente en los grupos que se encuentran en condiciones de pobreza y en los sectores informales de la economía, implica prestar atención a eventuales problemas de subregistro en la identificación necesaria para poder acceder a los apoyos gubernamentales, sabiendo que el problema del subregistro en la identidad ha afectado en mayor medida a las mujeres. Asimismo, en la búsqueda de soluciones a través del diálogo social y en las relaciones con los sindicatos, se deben incorporar análisis y soluciones que tengan en cuenta los impactos diferenciados de la crisis por razón de género."*

## **6. Párrafo final.**

- En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresa su **conformidad parcial** con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados.

Agradecida por la deferencia consultiva,

Catalina Crespo Sancho, PhD  
Defensora de los Habitantes de Costa Rica

c. archivo