



25 de octubre del 2019
DH-MU-0833-2019

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Comisión Especial
Asamblea Legislativa
COMISION-SOCIALES@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley: "REFORMA PARCIAL A LA LEY N° 7654, LEY DE PENSIONES ALIMENTARIAS, DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1996 Y SUS REFORMAS", expediente legislativo N° 21.332, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

El proyecto propone la modificación y reforma de los artículos 24 y 25 de la Ley N°7654, Ley de Pensiones Alimentarias, iniciativa dispuesta que busca favorecer la posición del deudor alimentario dentro del proceso judicial, en detrimento de la parte vulnerable, es decir del beneficiario alimentario.

La Defensoría ha sido constante y firme en recomendar a la administración pública agilizar y modernizar los procesos de pensiones alimentarias, para facilitar el pago de los alimentos a los beneficiarios, razón por la que se encuentra en desacuerdo con la propuesta planteada y estima que, la reformas propuestas a la Ley de Pensiones Alimentarias, desfavorece los derechos fundamentales a la vida, alimentación y a la salud de la persona alimentaria, y contribuyen a incrementar la agresión patrimonial, en tanto provocan dilación, privaciones o limitaciones a la persona beneficiaria y le impide el disfrute inmediato y efectivo de los alimentos a los que tiene derecho.

2. Antecedentes del proyecto de ley:

En la exposición de motivos del expediente legislativo, se dispone que la reforma a los artículos 24 y 25 de la Ley N°7654, Ley de Pensiones Alimentarias de fecha 19 de diciembre de 1996, responde a un supuesto aumento, en los últimos años, de las aprehensiones por órdenes de apremios en el país, producto de procesos de pensión alimentaria. Señala que la reforma busca darle oportunidad al deudor alimentario para cumplir los compromisos económicos que poseen por pensión alimentaria. Esto, además, viene a brindar un apoyo psicológico a estos sectores por medio de la oportunidad de reivindicarse ante la sociedad, núcleo familiar y fuerza laboral activa.

Como prueba del aumento, aporta información del Departamento de Inteligencia del Ministerio de Seguridad Pública, en la que refieren que para el año 2017 se dieron 493 "casos de aprehensión" y para el 2018 fueron 3.223 casos.

Adicionalmente continúa indicando que, el planteamiento ayudará a las finanzas públicas, viéndose la compra de brazaletes como una inversión y no como un gasto, ya que servirán como instrumento de control para ubicar a la persona recluida, y generará menos costo, que el mantener a una persona privada de libertad dentro del sistema.

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Tel. (506) 4000-8500* Fax. (506) 4000-8700* Apdo. 686-1005 San José Costa Rica* Correo: correspondencia@dhr.go.cr*
Calle 22, Av. 7, Barrio México.



3. Contenidos del proyecto de ley:

El proyecto propone modificar los artículos 24 y 25 de la Ley N°7654, Ley de Pensiones Alimentarias de fecha 19 de diciembre de 1996.

Busca modificar la aplicación de la figura del apremio corporal, con la necesidad de realizar en primera instancia una investigación y estudio del responsable alimentario. Por medio del estudio se le otorgará 45 días al deudor alimentario para el pago de la pensión, para lo cual se utilizará el sistema de brazaletes para su control u otro que permita identificar su ubicación inmediata. Transcurrido ese plazo si el incumplimiento persiste se girará orden de apremio.

La propuesta continúa señalando que, si el responsable es desempleado al momento de la denuncia, gozará por única vez de un periodo de hasta 45 días naturales a partir de la fecha de la denuncia para que presente oferta de servicios debidamente comprobada y se deberá utilizar mecanismos electrónicos tipo brazaletes u otro que permita identificar su ubicación. Si a partir del día siguiente natural al vencimiento permanece desempleado, podrá librarse orden de apremio corporal.

Además, se plantea la procedencia del apremio corporal únicamente hasta por 3 mensualidades, incluyendo el periodo vigente, y que este no podrá mantenerse por más del periodo señalado.

4. Normas jurídicas vigentes:

El proyecto en estudio propone la modificación de los artículos 24 y 25 de la Ley de Pensiones Alimentarias, N° 7654.

De la Ley N° 7654 "Ley de Pensiones Alimentarias" vigente:	Reforma propuesta a la Ley N° 7654 "Ley de Pensiones Alimentarias" expediente 21.332:
<p>Artículo 24. <u>Apremio Corporal</u> De incumplirse el deber alimentario, podrá librarse orden de apremio corporal contra el deudor moroso, salvo que sea menor o mayor de setenta y uno.</p>	<p>Artículo 24. <u>Apremio corporal</u> De incumplirse por primera vez el deber alimentario, se <u>deberá investigar y estudiar al responsable</u>. Si dispone de trabajo por una única vez gozará de un <u>periodo máximo de hasta cuarenta y cinco días naturales para el cumplimiento del o periodos morosos y se utilice como sistema de control el empleo de mecanismos electrónicos tipo brazaletes u otro que permita identificar su ubicación inmediata</u>. Si a partir del día siguiente natural al vencimiento permanece en estado moroso, podrá librarse orden de apremio corporal, salvo que sea menor de 18 años o mayor de setenta y uno.</p> <p>Si el responsable es desempleado al momento de la denuncia sobre el deber alimentario, gozará por una única vez de un periodo de hasta cuarenta y cinco días naturales a partir de la fecha de la denuncia para que presente oferta u ofertas de servicio debidamente comprobada y se deberá utilizar mecanismos electrónicos tipo brazaletes u otro que permita identificar su ubicación inmediata. Si a partir del día siguiente natural al vencimiento permanece desempleado, podrá librarse orden de apremio</p>

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

	<p>corporal contra el moroso, salvo que sea menor de 18 años o mayor de setenta y uno. Se pretende que el período autorizado para buscar trabajo pase a tres meses, prorrogable en casos excepcionales, por término igual.</p>
<p>Artículo 25.- Procedencia del apremio El apremio corporal procederá hasta por seis mensualidades, incluyendo el período vigente, siempre que la parte actora haya gestionado el cobro en forma reiterada. El apremio no procederá si se probare que al obligado se le practica la retención efectiva sobre salarios, jubilaciones, pensiones, dietas u otros rubros similares.</p> <p>El apremio no podrá mantenerse por más de seis meses; se revocará, si la parte interesada recurre a la vía ejecutiva para cobrar la obligación o si el deudor alimentario la cancela.</p> <p>Se suspenderá la obligación alimentaria, mientras dure la detención, excepto que durante la reclusión se probare que el demandado cuenta con ingresos o posee bienes suficientes para hacer frente a la obligación. La detención por alimentos no condonará la deuda.</p>	<p>Artículo 25- Procedencia del apremio El apremio corporal se iniciará <u>hasta por tres mensualidades</u>, incluyendo el período vigente, y se procederá de conformidad con lo establecido mediante el procedimiento establecido en el artículo 24 anterior.</p> <p>El apremio <u>no podrá mantenerse por más del periodo señalado</u>; se revocará, si la parte interesada recurre a la vía ejecutiva para cobrar la obligación o si el deudor alimentario la cancela.</p> <p>Se suspenderá la obligación alimentaria mientras dure la detención, excepto que durante la reclusión se probare que el demandado cuenta con ingresos o posee bienes suficientes para hacer frente a la obligación. La detención por alimentos no condonará la deuda.</p>

5. Análisis del contenido del proyecto:

La Ley N° 7654 "Ley de Pensiones Alimentarias", entró en vigencia el 23 de enero del año 1997 normativa que fue creada como mecanismo legal para hacer valer su derecho, a la parte más vulnerable de la relación que requiere de los alimentos, ya sea hombre, mujer, personas adultas mayores o personas menores de edad. La pensión alimentaria es un derecho a favor de las personas beneficiarias alimentarias y una obligación a cargo de las personas responsables alimentarias, la cual se caracteriza por ser perentoria, personalísima, irrenunciable y prioritaria de conformidad con el numeral 2 de la Ley de Pensiones Alimentarias.

La deuda alimentaria responde a un derecho convencionalmente tutelado a nivel internacional. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dimensiona el concepto de bienestar general al que todo ser humano debe tener derecho como el acceso "... 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...".

En Costa Rica el artículo 51 de la Constitución Política, señala que la familia, la madre, las niñas y los niños, las personas ancianas y desvalidas tienen derecho a la protección especial del Estado. Esta disposición constituye el fundamento constitucional para que el Estado garantice el cumplimiento de las pensiones alimentarias.

El Código de Familia define en su numeral 164 el concepto de **los alimentos** como *aquellos que incluyen todo lo que es necesario para la subsistencia: alimento, vivienda, ropa, atención médica, educación y esparcimiento*. Por su parte, la Ley de Pensiones Alimentarias regula de forma especial lo concerniente a la prestación alimentaria derivada de las relaciones familiares, así como el procedimiento para aplicarla, interpretarla y exigirla.

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes



En la práctica, quienes utilizan mayoritariamente la facultad que la ley les otorga como personas beneficiarias de una pensión alimentaria, son las niñas y los niños como grupos en situación de vulnerabilidad, así como las mujeres. Debemos precisar que muchas mujeres utilizan el sistema de pensiones alimentarias no sólo en nombre propio, sino también a nombre de las personas menores de edad por ser las encargadas y sus representantes.

Por esa responsabilidad en el cuidado que recae en muchas ocasiones, únicamente sobre los hombros de las mujeres, afirmamos que una forma de violencia contra ellas es atentar contra su patrimonio y el de sus dependientes, según lo estipulado en el artículo 5 y 7 apartado d) de la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres -Convención de Belém do Pará¹- que reprocha "(...) *cualquier forma que atente contra su integridad o **perjudique su propiedad***". (El destacado no es parte del original).

Asimismo, el apartado a) del numeral 13 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (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.

Al efecto, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que "...*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.*"²; por lo que lejos de ser una sanción, la obligación al pago de la pensión alimentaria es la contrapartida al derecho a los alimentos que asiste al que legalmente lo detenta, quienes generalmente se caracterizan por pertenecer a poblaciones en especial situación de vulnerabilidad como son las mujeres, niñas y niños en general.

A fin de proteger el derecho alimentario existe una obligación estatal de garantizar a las mujeres el acceso a la justicia para su cumplimiento, mandato consignado en la CEDAW, que refiere a la obligación del Estado Parte a brindar una protección efectiva de los derechos de las mujeres mediante los mecanismos idóneos al efecto, al señalar en el apartado c) de su artículo 2:

*"Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y **garantizar por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación**".* (El destacado no es parte del original).

Hay que tomar en cuenta que para validar el derecho a los alimentos, la población usuaria en su mayoría son las mujeres, debe acudir a los estrados judiciales para poder hacer efectivo su derecho tanto de forma personal y/o en representación de sus hijas e hijos³, sobre ese escenario el Estado le debe garantizar una **justicia pronta y cumplida con el fin de hacer valer el derecho a los**

¹ Convención de Belém do Pará fue ratificada mediante Ley N° 7499 del 2 de mayo de 1995." **Artículo 5.-** *Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. **Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.***" (El destacado no es parte del original).

² Informe Final N° 06765-2012-DHR emitido por la Defensoría de los Habitantes.

³ "... el primer sujeto llamado a ser representante del menor en un proceso de alimentos es el progenitor que tenga su custodia, y por ende será el obligado a velar, directamente y mientras subsista su condición de menor de edad, no sólo por el ejercicio de su derecho a los alimentos en la proporción que los requiera, sino también a administrarlos mientras no alcance la mayoría de edad, todo en su beneficio." (Voto N° 512-2011 del 15 de abril del 2011 de la Sala Constitucional).

alimentos. Sobre este particular, **no se debe omitir que durante la tramitación judicial de la pretensión alimentaria ellas asumen automáticamente el soporte económico y de cuidado de las personas a su cargo, independientemente si el obligado alimentario honra o no la deuda.** Por ello, resulta de especial interés el cumplimiento de la obligación alimentaria, caso contrario, **el ordenamiento jurídico ha establecido medios de coerción para la ejecución del derecho alimentario, como lo son el apremio corporal del deudor, y si esto no es suficiente, procede la figura del allanamiento.**

Para esta Defensoría resulta de suma importancia destacar que tanto la normativa internacional y nacional en este tema busca favorecer y proteger a la parte más débil de la relación, a fin que pueda validar su derecho a los alimentos, esto quiere decir, que cualquier pretensión de reforma a los instrumentos legales establecidos dentro del ordenamiento jurídico, que amparan el derecho a los alimentos, debe estar sujeta a la línea de protección de la persona que los requiere, para favorecer y garantizar el cumplimiento de la prestación alimentaria.

- **Conveniencia y oportunidad de la reforma planteada**

Bajo el "rol" que ha sido impuesto por la sociedad, son las madres las responsables del cuidado de las personas menores de edad, por lo tanto, son las llamadas a velar de forma directa por su alimento, educación, salud, vestido, esparcimiento, contactos familiares etc. Para validar esos alimentos, la mujer en muchos casos debe acudir a los estrados judiciales para poder hacerlo efectivo en representación de sus hijas e hijos o en su nombre, y frente al incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria, debe utilizar mecanismos de coerción en contra del deudor, como lo son la orden de apremio y la de allanamiento, para restituir su derecho a los alimentos.

Sobre los mecanismos de coerción, el apremio corporal actúa como un mecanismo de advertencia, constituyéndose en el medio más eficaz para la ejecución del derecho alimentario. Sobre el particular, la Sala Constitucional ha indicado lo siguiente:

"En primer término, cabe recordar, que el apremio corporal no es de naturaleza penal, por lo que no constituye una sanción como tal, sino un mecanismo para hacer efectivo el pago de la obligación alimentaria." (Voto N° 11922-2008 de las trece horas y trece minutos del 30 de julio de 2008 de la Sala Constitucional).

A través de la reforma se propone, previo al libramiento de la orden de apremio, la realización de un estudio y análisis del obligado alimentario que no ha honrado la deuda, en el que se le concederá 45 días naturales adicionales, para el pago de la pensión; la Defensoría considera que tal medida, lo único que hará es retardar la restitución del derecho al beneficiario. Si ya el apremio corporal en sí mismo es un mecanismo de advertencia, resulta innecesario otorgar un nuevo aviso para que el obligado alimentario honre su deuda.

Hay que tener en cuenta que el obligado en pensiones alimentarias, es pleno conocedor de su deber de alimentos, por lo que otorgar prevenciones para su pago carece de sentido y únicamente acarrearía una dilación injustificada del derecho.

En vista de la trascendencia de la obligación alimentaria, el Estado debe garantizar a las personas acreedoras la plataforma administrativa idónea donde el apremio opere eficaz y eficientemente, a fin de no poner a las usuarias en estado de indefensión.

Para la Defensoría es claro que, ante la omisión del depósito voluntario del dinero adeudado, la eficacia del derecho alimentario está indisolublemente ligada a los mecanismos coercitivos, como lo

2015-2024 Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes



es la orden de apremio. Por tanto, frente a una deuda alimentaria, proponer exigencias previas al libramiento de la orden de apremio, violentará los derechos de la parte vulnerable de la relación.

La Defensoría considera que, imponer estudios y una investigación sobre la situación laboral del deudor alimentario, generará procesos largos y desgastantes que vienen a revictimizar a las demandantes, debido a que impiden su disfrute al derecho y en ocasiones terminan exacerbando el ciclo de violencia que han sufrido muchas de las mujeres que están en el proceso alimentario. No se debe olvidar que, la revictimización durante la tramitación del proceso generalmente conlleva sentimientos de frustración e indefensión que empujan a la mujer a desistir de los procesos judiciales y les crea una percepción de desconfianza en el sistema.

Por ello, esta Defensoría ha insistido en la búsqueda e implementación de mecanismos que agilicen y faciliten la tramitación de las órdenes de apremio, con el fin de eliminar toda forma de dilación presente en la ejecución del mandato judicial.

No hay que olvidar que la tolerancia por parte del Estado en la perpetración de los ciclos de violencia patrimonial contra la mujer, mediante la dilación en la administración de justicia, también constituye un incumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense en esta materia.

Sobre el particular, el Estado debe garantizar una justicia pronta y cumplida con el fin de hacer valer el derecho a los alimentos tal y como lo demanda la convencionalidad y las normas internas, en la que refiere su obligación de brindar una protección efectiva a los derechos de las mujeres y las personas menores de edad, mediante los mecanismos idóneos, como lo es el acceso a la justicia para su cumplimiento.

De acuerdo al Departamento de Investigación y Estadística del Ministerio de Justicia⁴, para el año 2017, el promedio de personas apremiadas, ascendió a 297 casos, de estos 290 fueron hombres y 7 fueron mujeres, alcanzando un porcentaje del 1.90% del total de la población penitenciaria del país. Actualmente, para este mes de octubre, de acuerdo a la Dirección de la Unidad de Pensiones Alimentarias del CAI Jorge Arturo Montero Castro y a la del CAI Vilma Curling Rivera, se encontraban privadas de libertad por deudas alimentarias, 360 hombres y 12 mujeres. Estos datos deben verse a la luz del circulante de expedientes que son llevados en el Poder Judicial, los cuales para el año 2017 ascendió a 178,187 expedientes activos, en virtud de los que se libraron 122,000 órdenes de apremio corporal ante incumplimiento del pago de pensiones alimentarias⁵.

De acuerdo a los datos antes referidos se entiende que, para el año 2017, producto del libramiento de 122,000 órdenes de apremio, únicamente se encontraron privadas de libertad por esta causa, un promedio mensual de 297 personas. Esos números dan muestra que son muy pocas las personas que finalmente son privadas de libertad a causa de una deuda alimentaria, y que en muchas ocasiones no son apremiadas, ya que, a partir de la orden, cumplen con el pago de los alimentos. Esto finalmente da cuenta de lo efectivo de la medida y de los resultados positivos de la misma. En consecuencia, resulta injustificado pensar que la orden de apremio corporal deba esperar a un estudio de las posibilidades de empleo de la persona deudora, quién de manera previa es conocedora de su obligación alimentaria, por consiguiente, disposiciones como las propuestas solamente restaría efectividad a la figura del apremio corporal.

⁴ Datos proporcionados por el Departamento de Investigación y Estadística del Ministerio de Justicia en el Anuario Estadístico para el año 2017.

⁵ Datos Proporcionados por el señor Cristian Martínez, Juez Gestor de Pensiones Alimentarias del Poder Judicial.



Finalmente, en el tema de la figura del apremio en pensiones alimentarias, la persona legisladora priorizó el derecho a los alimentos -ligado al derecho a la vida- sobre la libertad de tránsito, autorizando el dictado de la orden de captura contra el deudor alimentario moroso. Ciertamente como se mencionó, el apremio corporal actúa como una medida de aviso y coercitiva, configurándose en el mecanismo por excelencia para la ejecución y cumplimiento del derecho alimentario. Lo anterior, de acuerdo a resultados de investigación realizada por esta Defensoría, así como de la experiencia obtenida durante los años de labor en la temática, los que dan cuenta que el uso de la figura de apremio corporal, es absolutamente indispensable para garantizar y materializar el deber alimentario.

Normas como la propuesta resultan contrarias al restablecimiento de los derechos de la persona alimentaria y brindan posibilidades mayores al deudor para seguir incumpliendo su obligación; ya que hacen más extensa la espera de la persona alimentaria para satisfacer sus necesidades. Imponer un apremio corporal con limitaciones devendría a todas luces en un quebranto del efectivo ejercicio del derecho fundamental a los alimentos, sobre todo cuando es claro que existe un alto porcentaje de personas beneficiarias que solo reciben la pensión cuando se recurre al mecanismo de la orden de captura.

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República

cc. archivo