Proyecto de Ley N°.....5714/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 AGO. 2023
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 3:57pm

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL NUEVO CÓDIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

La congresista de la República, **ROSÍO TORRES SALINAS**, que suscribe, miembro de la Bancada **Alianza Para el Progreso. APP**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, cumpliendo los requisitos dispuestos en el primer párrafo del artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

PROYECTO DE LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESPECIAL REVISORA DEL CÓDIGO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 1.- Objeto de la Ley:

Constituir la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, encargada de revisar la Ley 27337, Ley que aprueba el Código de los Niños y Adolescentes, y sus normas modificatorias, a fin de elaborar un Anteproyecto del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, dentro del precepto regulado en el Artículo 4 de la Constitución Política del Perú, respecto al reconocimiento de la familia como un instituto natural y fundamental de la sociedad.

Para cumplir con el objetivo de la presente ley, la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes está facultada para coordinar con los diversos sectores, instituciones o personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias.

El Anteproyecto del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes se elaborará en el marco del precepto señalado en el Artículo 4 de la Constitución Política del Perú, adecuándose a los más destacados estándares internacionales existentes sobre la materia.

Artículo 2.- Conformación:

La Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes y sus normas modificatorias, está integrada por los siguientes miembros:

a. *Dos congresistas pertenecientes y elegidos por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.*

b. *Un congresista elegido perteneciente y elegido por la Comisión de Mujer y Familia.*
c. *Un representante del Poder Judicial.*
d. *Un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.*
e. *Un representante Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*
f. *Un representante del Ministerio Público.*
g. *Un representante de la Defensoría del Pueblo.*

La Comisión Especial será presidida por uno de los congresistas titulares integrante de la Comisión.

El secretario técnico es designado por la presidencia de la Comisión Especial.

Artículo 3.- Miembros alternos:

Las instituciones que conforman la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, y sus normas modificatorias, designará a los miembros alternos por cada representante, a fin de coadyuvar al mejor funcionamiento de la Comisión.

Los miembros alternos reemplazaran en caso de ausencia, al respectivo titular de la institución, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones.

Artículo 4.- Lineamientos:

Para cumplir con los objetivos de la presente ley, la Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes, y sus normas modificatorias, tiene en consideración los estándares internacionales sobre el tratamiento del derecho a la niñez y adolescencia, así como los objetivos de la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, aprobado por el Decreto Supremo 008-2021-MIMP.

Artículo 5.- Funcionamiento y plazo:

La Comisión Especial Revisora del Código de los Niños y Adolescentes y sus normas modificatorias, tiene el plazo de dos (2) años para cumplir con la labor encomendada en el artículo 1. Este plazo se computa a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. El Anteproyecto es presentado a la Presidencia del Congreso de la República para que sea puesto en conocimiento de los grupos parlamentarios.

Artículo 6.- Representación ad honorem:

La representación de las instituciones nombradas en el artículo 2 se ejerce en forma ad honorem.

Artículo 7.- Gastos:

Los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente ley son de cuenta del Congreso de la República.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Vigencia de la presente Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

ROSIO TORRES SALINAS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/08/2023 14:23:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/08/2023 10:20:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 15:04:05-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 15:04:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/08/2023 12:09:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/08/2023 14:33:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/08/2023 16:54:42-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA:

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto constituir la Comisión Especial Revisora encargada de revisar el texto de la Ley 27337, Ley que aprueba el Código de los Niños y Adolescentes, y sus normas modificatorias, a fin de elaborar un Anteproyecto de Ley de Reforma del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes con la finalidad de fortalecer el marco normativo de los derechos de la niñez y adolescencia y coadyuvar a solucionar la problemática que enfrenta el sistema judicial en la especialidad de familia.

PROBLEMÁTICA

Dispersión de normas de la especialidad de familia

El 21 de julio del año 2000 fue publicado en el Diario Oficial El Peruano, el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes aprobado por la Ley 27337. Durante los veintitrés (23) años de vigencia de este código, la especialidad de familia, especialmente el ámbito de la infancia y adolescencia, ha transitado por un cambio de paradigma garantista que protege los derechos de estas personas por considerarlos en condición de vulnerabilidad.

De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, actualmente se exige que el concepto de vulnerabilidad no sólo sea aplicable en sentido sustantivo, sino además en sentido procesal; como consecuencia de esta disposición convencional, la especialidad de familia ha sido objeto de diversas modificaciones normativas que han originado que los conflictos familiares dejen el ámbito privado y pasen a tener una relevancia de carácter público que el Estado Peruano debe atender a través del sistema de justicia.

Ciertamente, la problemática de la dispersión de las normas de la especialidad de familia se ha generado como respuesta a la atención de los requerimientos del sistema interamericano que exige al Estado Peruano a que la institución de familia tenga una tutela especial y diferenciada.

Es por ello que, debido a esta exigencia, los operadores de justicia han adoptado ciertas prácticas jurisdiccionales que se encuentran reguladas en forma dispersa en otros cuerpos normativos diferentes al Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, aplicando principios procesales contenidas en leyes especiales y precedentes vinculantes de plenos casatorios de la materia.

Ausencia de la participación de la niña, niño y adolescente en el proceso

Partiendo que el juez debe tener una visión del conflicto de familia dirigida a tener un resultado justo y en beneficio al núcleo familiar, teniendo en cuenta además al Interés Superior del Niño como regla procedimental, debemos mencionar que existe un vacío respecto a la partición del menor de edad en los procesos de familia regulados en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes.

La participación de la niña, niño y adolescente en los procesos judiciales es de suma importancia porque estaríamos cumpliendo con lo dispuesto en el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño que dispone que los Estados Partes deben garantizar a que el menor de edad tenga derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniendo debidamente en cuenta su edad y grado de madurez.

Necesidad de supervisión y control

Los procesos judiciales en la especialidad de familia no culminan con la emisión de la sentencia, por el contrario, la ejecución de la misma ha constituido un nuevo reto que impide la solución de los conflictos familiares; frente a esta problemática, se presenta como fórmula de solución la aplicación del principio de supervisión y control de las sentencias y acuerdos conciliatorios.
En la experiencia comparada, nuevamente por influencia y petición del sistema interamericano, el Código Procesal de Familia de la Provincia de Corrientes de Argentina regula una figura interesante que permite al juez de familia establecer mecanismos de verificación y acompañamiento de las sentencias.
De acuerdo con esta disposición, podemos observar que la justicia en la especialidad de familia donde participan niñas, niños y adolescentes, requiere de mecanismos de supervisión de cumplimiento de oficio; de tal manera que, si el juez emite una sentencia o levanta un acuerdo conciliatorio, no va a dejar que las partes procesales simplemente la ejecuten o no, sino que establecerá un control y supervisión que permitirá de manera inmediata solucionar situaciones de incumplimiento.

Vacío jurídico en la oralidad

Los jueces especializados de familia que resuelven los derechos de niñas, niños y adolescentes requieren de herramientas para facilitar su labor en el proceso; en ese marco, la aplicación de la oralidad es una alternativa idónea que permite a los magistrados resolver el proceso de manera célere e inmediata.

Actualmente la figura de la oralidad viene siendo aplicada en otras especialidades como penal y laboral, obteniendo óptimos resultados ya que el juez puede resolver en el momento de la audiencia las excepciones, defensas previas y nulidades, sin tener que suspender los actos procesales como se suele hacer en el sistema escrito.

En el caso de la oralidad de los procesos civiles, no se está aplicando por efecto de la ley, sino por impulso de los propios órganos jurisdiccionales, estableciéndose un proyecto piloto aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a través de la Resolución Administrativa 229-2019-CE-PJ que resolvió autorizar la conformación de la Comisión Nacional de Implementación, Supervisión y Monitoreo de la Oralidad Civil en el Poder Judicial.

Situación diferente podemos notar que existe en la especialidad de familia donde encontramos un vacío jurídico respecto a la oralidad, ya que no lo tenemos regulado en ningún cuerpo normativo formalmente; no obstante, se identifica ciertos actos procesales apropiados para aplicar la oralidad, como son la exposición de los alegatos de las partes procesales y del Fiscal de Familia y miembro del Equipo Multidisciplinario durante la Audiencia Única.

Falta de celeridad en los procesos

Los procesos judiciales de la especialidad de familia tienen una gran relevancia social dado que en la casuística encabezan la lista de carga procesal a comparación de otras especialidades.

En el marco del principio de la autonomía progresiva de la niña, niño y adolescente, el tema de la celeridad y la carga procesal está íntimamente vinculado con las implicancias que trae el paso del tiempo del proceso judicial en los menores de edad; para ejemplificar este principio recordemos el caso Fornerón versus Argentina, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos recomendó que en los procesos judiciales donde intervengan menores de edad deben ser resueltos con celeridad, dado que su resolución tardía va a generar graves e irreparables perjuicios a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El tiempo que demanda en resolverse un proceso en la especialidad de familia justifica la propuesta de modernizar las disposiciones del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, solo así se estaría ponderando los derechos de este grupo etario de personas.

Carente regulación de la actuación del Equipo Multidisciplinario

Los procesos regulados en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes hacen mención a la participación de un grupo de profesionales que conforman el Equipo Multidisciplinario, los cuales a través de sus informes técnicos sirven de apoyo al juez en la toma de decisiones.

Actualmente, la regulación del Equipo Multidisciplinario en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes cuenta con dos artículos referidos a su conformación y atribución, resultando ello insuficiente dado a que últimamente existen

reformas y buenas prácticas desarrolladas en el campo científico de los profesionales que la conforman.

En ese contexto, considerando la importancia de la labor de este grupo de profesionales que coadyuvan en la decisión tomada por el juez, se requiere de una regulación que establezca las diferentes actividades de los profesionales del Equipo Multidisciplinario de acuerdo a la realidad actual. De esta manera tendríamos un cuerpo normativo que contemple técnicas para la intervención a la niña, niño y adolescente.

MARCO NORMATIVO

1. Instrumentos internacionales de protección de los derechos del niño:

    - Constitución Política del Perú.
    - Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
    - Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias.
    - Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores.
    - Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar los niños con particular referencia a la adopción y a la colación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional.
    - 100 Reglas de Brasilia de la Cumbre Judicial Iberoamericana.

2. Normas de carácter general

    - Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del Interés Superior del Niño.
    - Decreto Legislativo 1377, Decreto Legislativo que fortalece la protección integral de las niñas, niños y adolescentes.
    - Resolución Administrativa 195-2020-CE-PJ que aprueba la Directiva 010-2020-CE-PJ denominada "Proceso Único Simplificado y Virtual".
    - Resolución Administrativa 343-2022-CE-PJ que aprueba la Directiva 020-2022-CE-PJ denominada "Evaluación del Interés Superior del Niño en los informes del Equipo Multidisciplinario".

3. Alimentos

    - Ley 31464, Ley que modifica las normas que regulan los procesos de alimentos, a fin de garantizar la debida aplicación del principio del Interés Superior del Niño y la obtención de una pensión de alimentos adecuado.
    - Ley 28970, Ley que crea el registro de deudores alimentarios morosos.
    - Ley 28439, Ley que simplifica las reglas del proceso de alimentos.
    - Resolución Administrativa 007-2020-CE-PJ que aprueba la Directiva 007-2020-CE-PJ denominado "Proceso Simplificado y Virtual de Alimentos para niñas, niños y adolescentes".

- Resolución Administrativa 051-2005-CE-PJ, que aprueba el Formulario de Demanda de Alimentos.
- Resolución Administrativa 136-2007-CE-PJ, que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos -REDAM y aprueban Directiva.

4. Autorización de viajes

   - Resolución Administrativa 206-2006-CED-CSJLI-PJ que aprueba la Directiva 002-2006-CED-CSJLI-PJ denominada "Normas para la tramitación de autorizaciones de viaje de niño y de adolescente".

5. Conciliación extrajudicial en familia

   - Resolución de la Fiscalía de la Nación 1133-2005-MP-FN, que aprueba la Directiva denominada "Normas para la aplicación de Conciliación en asuntos en Derecho de Familia a nivel nacional".

6. Desprotección Familiar

   - Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.
   - Resolución Administrativa 311-2020-CE-PJ que aprueba la Directiva 017-2020-CE-PJ denominada "Procesos Simplificados y Virtuales de Desprotección Familiar de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos".

7. Filiación

   - Ley 28457, Ley que regula el proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial.
   - Ley 29032, Ley que ordena la expedición de una nueva partida o acta de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad o maternidad se realiza con posterioridad a la fecha de inscripción.

8. Régimen de Visitas

   - Ley 31590, Ley que regula la Tenencia Compartida.

9. Violencia contra niñas, niños y adolescentes

   - Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
   - Ley 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas, y adolescentes.

10. Plenos casatorios

- III Pleno Casatorio Civil: Indemnización en el proceso de divorcio por causal de separación de hecho.
- Pleno Jurisdiccional Nacional de Familia (noviembre 2022).
- Pleno Jurisdiccional Nacional Civil Familia (junio 2021).
- Pleno Jurisdiccional Regional sobre Violencia contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar (octubre 2020)
- Pleno Jurisdiccional de Familia (julio 2019)
- Pleno Jurisdiccional distrital de Familia Civil (setiembre 2018).

II. EFECTO DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes:

Concentración de las normas de la especialidad de familia

Concentrar y unificar las reformas normativas de la especialidad de familia en un Nuevo Código de los Niños y Adolescente permitirá que los jueces tengan estandarizado la aplicación de principios como reglas bases para la solución de los conflictos familiares. Asimismo, cumplirá con la exigencia internacional de las convenciones que requieren al Estado Peruano que el sistema de justicia brinde una tutela jurisdiccional efectiva, reforzada y diferenciada para las niñas, niños y adolescentes.

Regulación de la participación de la niña, niño y adolescente en el proceso

La reglamentación de la participación de la niña, niño y adolescente en el proceso judicial genera que el sistema de justicia peruano se alinee a la tendencia actual de cumplir efectivamente el derecho que tienen los menores de edad a ser oído y tomado en cuenta. Para lograr tal fin, el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes deberá regular que el juez que dirige el proceso tendrá que emplear un lenguaje claro y amigable, así como también que deberá tener el apoyo de un profesional en psicología para cuando se establezca un diálogo con la niña, niño y adolescente.

Supervisión y control de las decisiones del juez

La aplicación de la supervisión y control por parte del juez a las sentencias y acuerdos conciliatorios, generará como efecto que los magistrados sean garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, ya que, en el marco de las convenciones internacionales en la especialidad de familia, el juez tendrá una visión de que lo que ha resuelto tiene que ser reforzado para evitar problemas futuros.

Regulación de la oralidad

La regulación de la oralidad en los procesos contemplados en el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes impactará favorablemente en el juez que resuelve conflictos familiares dado que le otorgará un conocimiento mucho más amplio del litigio y favorecerá en la recomposición de la misma de una manera más célere e inmediata.

Fomenta la celeridad en los procesos

Para que exista la celeridad procesal en la materia sobre niñez y adolescencia, el juez tendrá que preparar su causa, es decir tendrá que dominar el caso para promover la conciliación entre las partes procesales. Este cambio en el actuar de los magistrados repercutirá no solo en la reducción del tiempo de trámite y resolución del proceso judicial, sino que además significará un avance en el aspecto social, por lo que se hace necesaria su adaptación.

Una reforma al Código de los Niños y Adolescentes, que promulgue la aplicación de principios procesales exclusivos de la especialidad de familia como la flexibilización, ajustes de procedimiento y participación, son importantes ya que se dará un tratamiento holístico e intersectorial de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

Actualización de la regulación de las funciones del Equipo Multidisciplinario

La actuación multidisciplinaria (Psicólogo, Trabajador Social, Educador y Médico) en los procesos judiciales donde intervienen niñas, niños y adolescentes genera adecuados espacios que fomentan la participación garantista de los menores de edad, dado que se brinda condiciones más favorables para las entrevistas y encuentros familiares. A su vez con ello, el juez podrá tender una apreciación razonada que le permita llegar a una solución más adecuada y menos perjudicial para el menor de edad.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO:

La norma permitirá revisar la Ley 27337, Ley que aprueba el Código de Niños y Adolescentes promulgado en el año 2000, para concluir con la tarea hermenéutica que posibilite un texto acorde a nuestra realidad.

La presente iniciativa legislativa no genera gastos adicionales para el Estado, pues los gastos que irrogue el cumplimiento de la presente ley son de cuenta del Congreso de la República.

Además, el Anteproyecto de Ley de Reforma del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes que elaborará la Comisión Especial Revisora encargada de revisar el texto de la Ley 27337, permitirá fortalecer el marco normativo de los derechos de la niñez y adolescencia y agilizar los procedimientos dentro del sistema judicial en la especialidad de familia.

De esa manera, la presente iniciativa legislativa aliviará el tráfico procesal ante la existencia de un gran número de expedientes de la materia. El poder agilizar el procedimiento genera un beneficio al reducir la carga actual en la existencia de expedientes pendientes.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL:

La presente propuesta legislativa se encuentra vinculada con la **Décimo Sexta política dentro del Acuerdo nacional**; al proponer el **"Fortalecimiento de la familia, Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud."**

Esto al encontrarse el Estado comprometido a garantizar el bienestar, desarrollo integral y vida digna de los niños, niñas y adolescentes, en especial a aquellos que se encuentren en situación de riesgo, pobreza y exclusión, esto en concordancia con la Constitución Política en su Artículo 4º.

De esta manera, es el Estado quien se compromete también en garantizar una figura paterna y materna para el acceso de los niños y adolescentes que se encuentren en riesgo de desprotección familiar al promocionar la figura de la adopción.

Lima, 08 de agosto de 2023