Proyecto de Ley N°.....7491/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
08 ABR. 2024
RECIBIDO
Fecha: ____ Hora: 3:30pm

LEY QUE AÑADE EL ARTÍCULO 233-A EN EL CÓDIGO CIVIL QUE ESTABLECE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCESOS DE FAMILIA.

La Congresista de la República, **MARÍA DE LOS MILAGROS JACKELINE JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO,** del **GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AÑADE EL ARTÍCULO 233-A EN EL CÓDIGO CIVIL ESTABLECIENDO LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCESOS DE FAMILIA

Artículo único. – Incorporación de artículo 233-A al Código Civil
Incorpórese el artículo 233-A al Código Civil, en los siguientes términos:

"***Artículo 233-A.-*** *El proceso en materia de familia debe respetar los principios de oralidad, tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe y lealtad procesal y oficiosidad.*

Los jueces competentes de los procesos de familia deben ser especializados y contar con un equipo multidisciplinario.

En los procesos que involucren derechos de niños y adolescentes, los jueces están obligados a evaluar los hechos y circunstancias bajo una perspectiva de infancia y adolescencia, debiendo garantizar el interés superior y su derecho de participación en todo momento."

Lima, 01 de abril de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **abril** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7491/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Previo al desarrollo de la exposición de motivos, debo manifestar que mediante Oficio N° 000914-2024-SG-CS-PJ, de fecha 05 de marzo de 2024, la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia, Patricia Violeta Pizarro Carrillo, nos hizo llegar copia del Proyecto de Ley que adiciona el artículo 233-A en el Código Civil, que incorpora los principios de oralidad, tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe, lealtad procesal y oficiosidad a los procesos judiciales en materia de familia.

La referida propuesta legislativa, elaborada por la asesoría del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial, busca proteger los derechos de los niños y adolescentes, garantizando el interés superior del niño y contribuye a agilizar la creciente carga de procesos en materia de familia.

Asimismo, la iniciativa ha sido utilizada en gran parte para la elaboración de la presente propuesta legislativa.

Antecedentes

En el país, la regulación jurídica del derecho de familia está contenida básicamente en el Código Civil, aunque existen numerosas leyes complementarias que también la integran. La regulación civil está desarrollada en el libro III referido al derecho de familia.

Dentro de las disposiciones generales del libro mencionado, el artículo 233 señala: "La regulación jurídica de la familia tiene por finalidad contribuir a su consolidación y fortalecimiento, en armonía con los principios y normas proclamados en la Constitución Política del Perú".

Esta norma regula las disposiciones respecto a los fines de la familia y establece como punto inicial que la regulación referida a la temática debe estar en armonía o en concordancia con la regulación y los principios de la Constitución. Si bien no establece los principios particulares que garanticen la efectividad de los derechos y de las relaciones familiares; no obstante, resulta coherente al tiempo de su elaboración, ya que, desde los últimos veinte años, el derecho de familia ha tenido grandes transformaciones que han generado la consolidación de principios particulares propios de la especialidad, por los efectos de la constitucionalización de la materia. Es necesario que las respuestas oportunas y efectivas en la tutela jurisdiccional al ciudadano sean delimitadas y propias de la especialidad.

Por ello, en atención a estos antecedentes, se propone que la norma, teniendo una función de apertura a la especialidad, sea modificada para agregar los principios procesales que garanticen de manera efectiva la regulación del derecho de familia, que marquen la pauta y delimiten la especialidad.

Por otro lado, cabe mencionar que un antecedente de similar normativa fue la delimitación de los principios generales de los procesos de familia que se incorporaron en el artículo 706 del Código Civil y Comercial de la República Argentina para garantizar la oralidad en los procesos de familia:

*"**Principios generales de los procesos de familia**. El proceso en materia de familia debe respetar los principios de tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad, oralidad y acceso limitado al expediente.*

Las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose de personas vulnerables, y la resolución pacífica de los conflictos.

Los jueces ante los cuales tramitan estas causas deben ser especializados y contar con apoyo multidisciplinario.

La decisión que se dicte en un proceso en que están involucrados niños, niñas o adolescentes, debe tener en cuenta el interés superior de esas personas".

Sobre estos principios generales de los procesos de familia incorporados en el Código Civil y Comercial, la jurista argentina Pauletti[1] señaló:

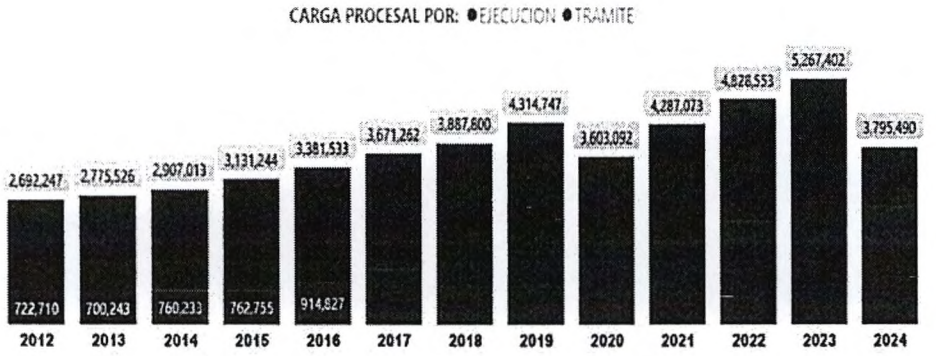
"Los principios procesales y las reglas receptadas en el Código Civil y Comercial de la Nación para los procesos de familia, son aplicables también en otro tipo de procesos y competencia, cuando en el conflicto se encuentre comprometido el acceso a la justicia o el interés, de niñas, niños o adolescentes o el de otras personas en condición de vulnerabilidad que exijan operativizar un formato de justicia de protección, niveladora de la desigualdad real, con consecuencias prácticas en el juicio."

Problemática que se pretende solucionar

El Juez Superior Titular, Miembro del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y Consejero Responsable del Programa Celeridad en los Procesos Judiciales de Familia, Doctor Johnny Cáceres Valencia, en entrevista realizada en el año 2023 al Canal Justicia TV[2], señaló que la carga que soporta todo el Poder Judicial durante el año 2023, es cerca de 3 millones y medio de expedientes, de los cuales, cerca del 40% de esos expedientes corresponden a la especialidad de familia, dentro de este 40% que es una gran carga, hay un gran porcentaje que corresponde al procedimiento único y este lleva a que los procesos de tenencia, y régimen de visitas sean los que tengan mayor carga procesal.

En efecto, de acuerdo al Portal Estadístico del Poder Judicial[3], en el Perú la evolución de la carga procesal anual de expedientes en juzgados y salas de nuestro país ha sido la siguiente:

[1] PAULETTI, Ana C. (2022) Procesos de Familia en Clave de Efectividad. Pág. 5
[2] Ver: https://www.facebook.com/justiciatv/videos/305521162285307
[3] Ver: https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/carga-procesal/



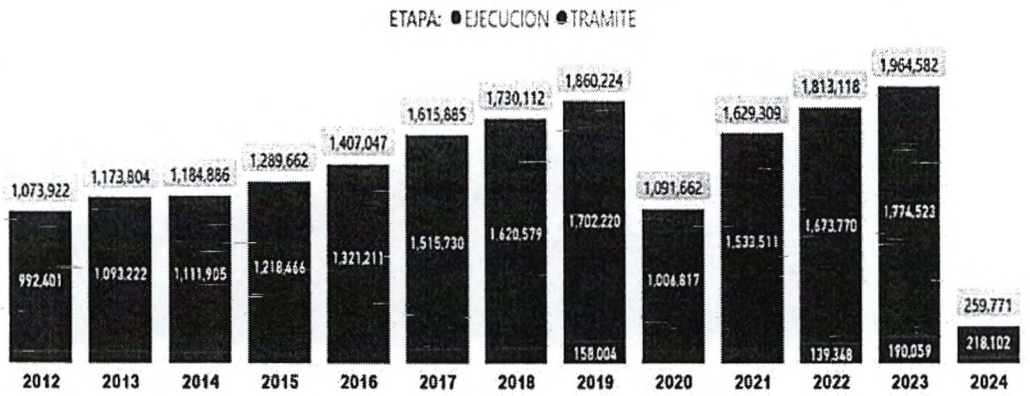
Como se observa, tenemos una curva ascendente de casos año a año y en lo que va del 2024 no es la excepción, pues al mes de marzo de 2024 tenemos ya 3´795,490 casos pendientes en el Poder Judicial, de los cuales 1´539,948 casos están referidos a materia de familia, representando la mayor cantidad de casos por materia.

En efecto, los casos de familia en lo que va del 2024 representan el 40.5% del total de casos pendientes al mes de marzo del año 2024, tal como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Ahora bien, si realizamos un análisis de la situación durante el año 2023, la situación no es distinta, tenemos que la cantidad de carga procesal fue de 5´267,402 casos, de los cuales 1´993,508 casos estaban referidos a materia de familia, representando el 37.8% del total de carga procesal, de acuerdo al siguiente detalle:

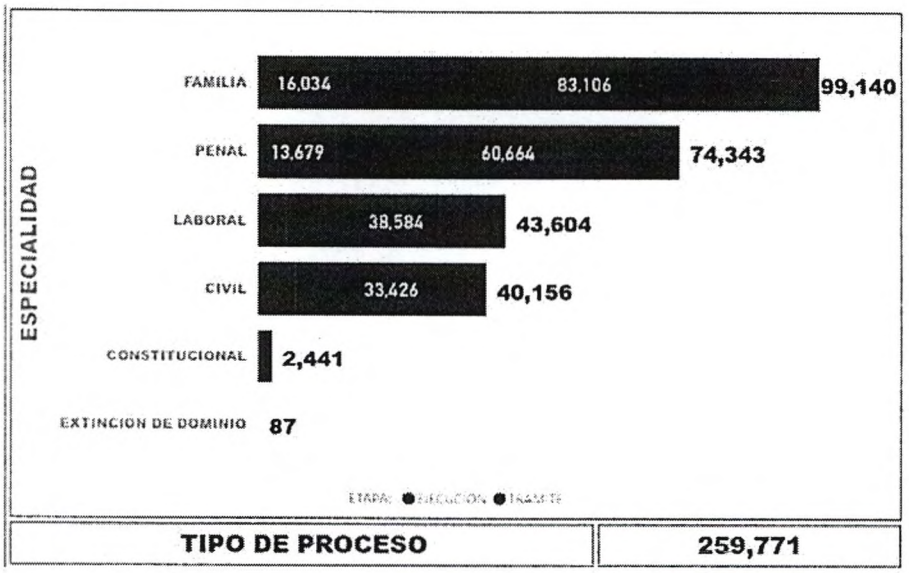
Como se aprecia, los casos de familia representan la mayoría de casos que año a año en la carga del Poder Judicial y son precisamente estos casos los que demandan mayor utilización de recursos de los órganos jurisdiccionales y del Poder Judicial.

Esta carga inusitada se contrasta con la cantidad de causas resueltas ya sea en primera instancia, en salas superiores o en la Corte Suprema. Sobre el particular, el Portal Estadístico del Poder Judicial[4] nos informa lo siguientes sobre procesos resueltos en el Poder Judicial por año:

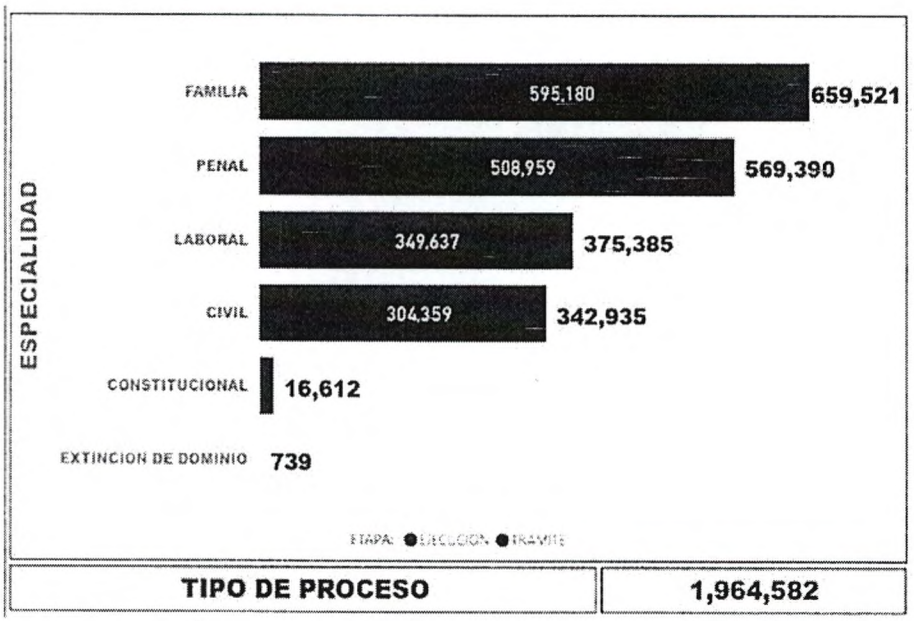


De esta información podemos apreciar que en lo que va del año 2024, hasta el mes de marzo se han resuelto 259,771 casos de los cuales 99,140 son casos de materia de familia, representando la especialidad de casos con mayores resoluciones en lo que va del año.

[4] Ver: https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/procesos-resueltos/



Ahora bien, si analizamos el año 2023, tenemos que se han resuelto un total de 1´964,582 casos, de los cuales,1´162,281 son procesos de familia, es decir, el 59% de los casos resueltos durante el año 2023, son casos de materia de familia, constituyéndose por largo como la materia que cuenta con mayor cantidad de resoluciones en la primera instancia, salas superiores y corte suprema.



Como hemos podido observar la cantidad de procesos de familia que año a año ingresan al Poder Judicial va en aumento, lo cual viene ocasionando un cuello de botella en la resolución de casusa que debe ser solucionado.

Esta problemática requiere de una respuesta y frente a la necesidad urgente de respuesta de los órganos jurisdiccionales, es necesario introducir cambios; en esa línea de razonamiento, el italiano Perlingieri[5], respecto a los cambios, señala que el derecho debe considerar permanentemente:

> *"El derecho es una ciencia social que, cada vez más, requiere ser sensible a los cambios. La complejidad del vivir hace que el significado de la existencia sea, normalmente, el de coexistencia; el individuo no está aislado, sino en relación con otros, con quienes, en ocasiones de las más variadas, tiene conflictos de intereses, desencuentros, tensiones latentes, en fin, infinidad de posibilidades antitéticas."*

En este contexto se debe analizar la viabilidad de establecer cambios que permitan reducir la carga procesal pero que a la vez permitan resolver más rápidamente los casos en materia de familia, ya que observamos que no sólo son la mayor cantidad de procesos pendientes de resolución, sino que también son la mayor cantidad de procesos que se presentan ante el Poder Judicial.

Fundamentos de la propuesta

El proceso de constitucionalización de los derechos humanos en materia de familia inició a mediados del siglo XX, y trajo como consecuencia el reconocimiento en la legislación nacional de los derechos de la mujer, los niños, las personas con discapacidad y del adulto mayor.

Este proceso ha generado grandes cambios en la teoría patrimonialista del derecho de familia y se articula más a una teoría garantista de los derechos humanos, en la cual se garantiza la autonomía de la voluntad de la persona, se flexibilizan los procesos judiciales en materia de familia, se evita el exceso de formalismo y se generan mecanismos alternativos a la solución de conflictos.

Estas transformaciones han provocado que el derecho de familia se reformule en su composición y fines, por lo que, no regula relaciones familiares, sino que ahora es una especialidad en la que los derechos humanos han encontrado su regazo para la protección de derechos, a propósito de la incorporación en el sistema de diferentes principios y enfoques desarrollados por el sistema internacional en diferentes convenciones que el Perú ha ratificado, que obligaron trascendentalmente a la modificación del sistema jurídico en materia de familia; ello ha generado un protagonismo positivo, de manera que es posible efectivizar la protección de los derechos bajo esta especialidad.

Resulta necesario que el proceso de familia como instrumento permita que la función jurisdiccional cumpla con dar respuesta a las necesidades y expectativas del usuario de justicia; sin embargo, en el sistema de justicia, aún persisten métodos tradicionales, formalistas y arcaicos, en los que predomina la escritura, que generan dilaciones innecesarias.

---

[5] PERLINGIERI, Pietro, "*Profili istituzionali del diritto civile*", Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 1979 pp.17.

De modo que, bajo este escenario, los conflictos que se originan dentro de las relaciones familiares deben tener soluciones prontas y eficaces, por lo que, es urgente contar con mecanismos que garanticen la eficacia de la intervención judicial, que corresponde al Estado implementar a través del Poder Judicial.

Por cuanto, en la actualidad y bajo los lineamientos de un sistema procesal moderno, se requiere que el proceso sea eficaz y eficiente, en el que se empleen menos recursos para obtener un resultado satisfactorio.

A la vez, existen principios y reglas procesales eficaces, valoradas por resultar útiles al cumplimiento de sus fines que los sustentan y a la eficacia del proceso; al respecto, Tarufo[6] señala que:

> *"un sistema judicial es eficiente cuando su funcionamiento resulta razonablemente rápido y económico, pero también cuando se orienta estructuralmente para llegar a decisiones informadas, precisas y responsables que se basen en todos los fundamentos jurídicos pertinentes".*

Se propone que la norma que apertura la regulación del derecho de familia en el Código Civil pueda delimitar esos mecanismos incorporando principios básicos para operativizar la dinámica de los procesos para la materialización de los derechos regulados.

En este sentido, la jurista argentina Pauletti (2020) menciona:

> *"El desborde actual de la justicia de familia, y encare con mirada sistémica, las mejoras necesarias para que los procesos funcionen en términos convencionalmente aceptables, sin exigir esfuerzos inhumanos de quienes, desde la primera línea de la competencia familiar, pretenden y deben asegurarlo."*

Pauletti resalta la necesidad de las mejoras estratégicas necesarias que se deben incorporar en la legislación especializada para la competencia del juez que conoce la materia de familia.

Desde la doctrina y como parte de una política institucional de modernización el Poder Judicial, viene incorporación de principios que permiten optimizar la implementación de un modelo oral en los procesos de familia, como método de comunicación útil, ágil y dinámico, encuentra sustento, ya que principios como la oralidad permitirán garantizar una solución pronta y eficaz que contribuya a que el conflicto no escale y que asegure una comunicación adecuada entre las partes; con ello, se convierte en una interesante estrategia para agilizar los conflictos que atiende la institución.

---

[6] TARUFO M. (2008). Oralidad y escritura como factores de eficiencia en el proceso civil. Coloquio de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Ver: www.uv.es/coloquio/ponencias/8oratar2.pdf.

Sin embargo, la oralidad no es un sistema procesal nuevo; por ello, su implementación no debe entenderse como una transformación del sistema o del proceso, sino como un principio o regla técnica destinada a optimizar la dinámica de los procesos judiciales, en consonancia con las particularidades, características y principios propios de cada tipo de proceso, que nos permita llegar a un resultado que atienda las necesidades jurídicas de los justiciables, determinadas por la respuesta de los órganos jurisdiccionales a través de sus decisiones.

La principal ventaja de la oralización de las actuaciones procesales en procesos de familia será que el juez tomará contacto con las partes en forma directa, las escuchará y una vez actuadas las pruebas, podrá explicar sus razones al momento de resolver la controversia.

La oralidad es el principio más adecuado a la naturaleza del juicio y al fin que persigue, porque es la forma más pertinente de lograr un juicio justo; no obstante, para lograr su efectividad, deberán estar complementadas con principios como los de inmediación, concentración, economía, celeridad, publicidad, entre otros, con los que el juez cuente para aplicar cotidianamente para un real acercamiento a las partes y la promoción de un diálogo interactivo que lleve a la decisión.

De manera que la inclusión de un nuevo artículo en el Código Civil que garantice la oralidad en todos los procesos judiciales que afecten a las familias será fundamental para disminuir la carga judicial en esta materia, así como para garantizar a las partes soluciones inmediatas que generen una pronta respuesta y retarden los procesos judiciales. Ello logrará, incluso, que el conflicto no escale.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La iniciativa legislativa incorpora el artículo 233-A al Código Civil, con la finalidad de introducir principios de actuación en el proceso en materia de familia, siendo los principios propuestos los siguientes: oralidad, tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe y lealtad procesal y oficiosidad.

Asimismo, se establece que en los procesos en los cuales se involucren niños y adolescentes los jueces están obligados a evaluar las circunstancias bajo una perspectiva de infancia y adolescencia, garantizando el interés superior del niño.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Los procesos judiciales en materia de familia en la actualidad se llevan basados en métodos tradicionales, formalistas y arcaicos, en los que predomina la escritura, que generan dilaciones innecesarias y perjuicio tanto a los administradores de justicia como a las partes que ven aplazados sus procesos, por la alta carga procesal que se debe atender.

El actual proceso genera costos de elaboración de documentos por escrito por la parte demandante, elaboración de documentos por escrito de la parte demandada, personal

para la recepción de la documentación, clasificación y envío de los escritos a los juzgados correspondientes, también otro costo está relacionado con el tiempo en horas hombre que se utiliza para la lectura y análisis de los documentos ingresados a cada expediente en materia de familia.

Establecer principios de oralidad, tutela judicial efectiva, inmediación, buena fe, lealtad procesal y oficiosidad en procesos materia de familia permitirá reducir considerablemente el tiempo de los procesos, reduciendo también con ello el costo de llevar un proceso en el cual predomina la escritura, privilegiando un proceso garantista en el cual se privilegie la oralidad pensando siempre en el interés superior del niño en todo momento.

Según el Juez Superior Titular, Miembro del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y Consejero Responsable de Celeridad en los Procesos Judiciales de Familia, Dr. Johnny Cáceres Valencia[7], si los procesos de familia se llevarían bajo el principio de oralidad se tendrían resoluciones en tres o cuatro meses, frente a lo que sucede en la actualidad que puede año y medio o dos años sin una sentencia que resuelva la controversia en materia de familia, en especial en procesos de tenencia y régimen de visitas.

Esta demora en la resolución de un año y medio a dos años perjudica principalmente a los menores de edad, quienes se ven afectados hasta que no se resuelva la causa.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa se vincula con la vigésimo cuarta política de Estado del acuerdo nacional que propone la ***"Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente"***.
En este contexto, el Estado se comprometió a incrementar la cobertura, calidad y **celeridad de la atención de trámites**, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población

La oralización de los procesos en materia de familia permitirá cumplir una doble finalidad, por un lado, agilizará la atención de demandas y por otro reducirá la carga procesal del Poder Judicial, permitiendo otorgar un servicio cada vez más eficiente a los demandantes.

[7] Ver: https://www.facebook.com/justiciatv/videos/305521162285307