

Proyecto de Ley N° 4246/2022-CR



Firmado digitalmente por:
DANONES SORIANO Lady
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2023 11:32:27-0500

MAGALY RUIZ RODRIGUEZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioridad y celeridad en la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en instancias fiscales, judiciales y administrativas".

La congresista que suscribe, **MAGALY RUIZ RODRIGUEZ**, miembro del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política peruana y según lo regulado por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:



Firmado digitalmente por:
HEINRICH BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2023 11:32:27-0500

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:



"Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioridad y celeridad en la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en instancias fiscales, judiciales y administrativas"



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2023 10:40:21-0500

Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eba Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2023 17:27:30-0500

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la prioridad y celeridad en la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en instancias fiscales, judiciales y administrativas, con el objeto que el Estado garantice las intervenciones oportunas y la protección integral en todos los procedimientos para evitar la institucionalización prolongada y permita la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, con celeridad, oportunidad, diligencia excepcional y profesionalización.



Artículo 2.- Declaratoria necesidad pública e interés nacional.

Declarase de interés público y prioridad nacional la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en las instancias fiscales, judiciales y administrativas.



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/02/2023 11:17:04-0500

Lima, 31 de enero de 2023

Magaly Ruiz Rodríguez
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2023 15:29:50-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2023 16:23:43-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/02/2023 15:29:30-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4246/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. MUJER Y FAMILIA.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

A nivel supranacional consideramos todos los tratados suscritos por el Perú, en vigor, los cuales forman parte del derecho nacional, como la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante la Convención), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989 y suscrita por el Perú, el 26 de enero de 1990, mediante Resolución Legislativa N° 25278 del 3 de agosto de 1990, la cual versa en materia de promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Convención establece una amplia gama de disposiciones que abarcan derechos y libertades civiles como: el entorno familiar, la salud básica y el bienestar, la educación, la recreación, las actividades culturales y las medidas especiales necesarias para su protección. La Convención contiene varios "principios fundamentales" que sustentan todos los demás derechos de la infancia y la adolescencia, tejiendo sus cimientos sobre el interés superior del niño que debe ser "**una consideración primordial**" en todas las medidas y decisiones que le atañen, y debe utilizarse para resolver cualquier confusión entre los diferentes derechos.

En virtud de ello, la Convención nos exhorta a identificar a niñas, niños y adolescentes como seres humanos titulares de sus propios derechos y responsabilidades acordes a su edad y grado de madurez, dejando de lado toda consideración como objetos de protección, sino resaltando su calidad de sujetos de derechos. Por consiguiente, es responsabilidad de nuestro Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención, con la finalidad de garantizar la protección y pleno desarrollo de la infancia y la adolescencia, en razón de su vulnerabilidad, lo cual está contemplado en el artículo 4 de la Convención, el cual no solo reclama el adoptar medidas administrativas, sino también legislativas o de cualquier índole, que garanticen su desarrollo integral.

Además de nuestra Constitución, la protección de menores de edad, a nivel nacional, está reconocida y recogida en una norma específica como lo es el propio Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N° 27337, el cual, en su artículo II del Título Preliminar señala que "*el niño y el adolescente son sujetos de*

derechos, libertades y de protección específica". Asimismo, el artículo X establece que "el Estado garantiza un sistema de administración de justicia especializada para los niños y adolescentes. Los casos sujetos a resolución judicial o administrativa en los que estén involucrados niños o adolescentes serán tratados como problemas humanos".

El Código de los Niños y Adolescentes (en adelante Código) definen al Sistema Nacional de Atención Integral al niño y al adolescente como el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrolladas para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. Este Sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones interinstitucionales desarrolladas por instituciones públicas y privadas¹. Asimismo, establece que recae sobre el actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la rectoría del mismo, siendo el ente administrativo responsable de la ejecución de planes y programas, la aplicación de medidas de atención que coordina, así como de la investigación tutelar y las medidas de protección que dispone.

El Título I del Libro Cuarto del Código, relacionado a la administración de justicia especializada en el niño y el adolescente, respecto de la jurisdicción establece que, la potestad jurisdiccional² del Estado en materia familiar se ejerce por las Salas de Familia, los Juzgados de Familia y los Juzgados de Paz Letrados en los asuntos que la Ley determina. Y que, los Juzgados de Familia asumen competencia en materia civil, tutelar y de infracciones y se dividen en tales especializaciones, siempre que existan como Juzgados Especializados.

El artículo 136 del Código precisa que el/la Juez/a es el/la directora/a del proceso; y como tal, le corresponde la conducción, organización y desarrollo del debido proceso. El/la Juez/a imparte órdenes y resuelve los procesos en materias de contenido civil, tutelar y de infracciones, en los que interviene según su competencia³ y resuelve de manera definitiva la situación jurídica de niñas, niños y

¹ Artículo 27 del Código de los niños y adolescentes.

² Artículo 133 del Código de los niños y adolescentes.

³ Artículo 137 del Código de los niños y adolescentes.

adolescentes respecto de quienes se deban atender sus derechos, libertades e intereses para garantizar su desarrollo integral.

Respecto de la intervención del Ministerio Público⁴ el Código señala que, a través de las Fiscalías de Familia, tiene por función primordial velar por el respeto de los derechos y garantías del niño y del adolescente, promoviendo de oficio o a petición de parte las acciones legales, judiciales o extrajudiciales correspondientes, cuyo pronunciamiento a través de dictámenes es fundamental después de actuados los medios probatorios previamente a la expedición de la sentencia⁵. De manera específica el Código señala además que, le corresponde promover toda acción civil o administrativa para la protección de los intereses difusos o colectivos de los niños y adolescentes previstos⁶; asimismo, entre sus funciones está el actuar como ente conciliador/a del conflicto en asuntos de familia, para propiciar acuerdos entre las partes y lograr la solución consensual al conflicto, siempre y cuando no se hubiere iniciado un proceso judicial, precisando que no podrá propiciar acuerdos en relación a derechos no disponibles, irrenunciables o sobre materias que tengan connotación penal.

Adicionalmente, la Ley N°30466, *Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño*, fija las medidas esenciales que sustentan cualquier procedimiento judicial o administrativo para garantizar el interés superior de niñas, niños y adolescentes en los procesos y procedimientos en los que estén inmersos sus derechos; ello, en el marco de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y su Observación General 14 y en el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes. Esta Ley, en su artículo 4 detalla una serie de garantías procesales que rigen para la consideración primordial del interés superior del niño, precisando:

1. *El derecho del niño a expresar su propia opinión, con los efectos que la Ley le otorga.*
2. *La determinación de los hechos, con la participación de profesionales capacitados para evaluar el interés superior del niño.*

⁴ Artículo 138 del Código de los niños y adolescentes.

⁵ Artículo 141 del Código de los niños y adolescentes.

⁶ Literal e) artículo 144 del Código de los niños y adolescentes.

3. *La percepción del tiempo, por cuanto la dilación en los procesos y procedimientos afecta la evolución de los niños.*
4. *La participación de profesionales cualificados.*
5. *La representación letrada del niño con la autorización respectiva de los padres, según corresponda.*
6. *La argumentación jurídica de la decisión tomada en la consideración primordial del interés superior del niño.*
7. *Los mecanismos para examinar o revisar las decisiones concernientes a los niños.*
8. *La evaluación del impacto de la decisión tomada en consideración de los derechos del niño.*

La Ley, insta a operadores y operadoras de los Sistemas de Atención y Protección, tanto sea, a nivel administrativo como judicial a brindar atención diferenciada y especializada a los posibles conflictos entre el interés superior de menores de edad, desde el punto de vista individual y los de un grupo, o de los/as niños/as en general, los cuales se deben resolver caso por caso, sopesando cuidadosamente los intereses de todas las partes y encontrando una solución adecuada.

Por otro lado, teniendo como base las disposiciones de la Convención, el 30 de diciembre de 2016, se oficializó el Decreto Legislativo N°1297, *Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos*, cuyo objeto es brindar protección integral a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

Esta norma, señala una serie de principios rectores que guían, orientan y proyectan un horizonte para la actuación protectora del Estado en favor de este grupo poblacional, resaltando, entre otros:

- a) **Principio de Diligencia Excepcional:** El cual establece que, *la actuación del Estado frente a situaciones de riesgo o desprotección familiar exige la mayor celeridad, cuidado, eficacia y responsabilidad por parte de los órganos y funcionarios competentes en todas las acciones y decisiones que adopten en*

garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este principio es especialmente relevante en el análisis de las circunstancias que rodean y afectan a la niña, niño o adolescente, la valoración objetiva del impacto de las mismas en sus derechos, la justificación de las decisiones y su revisión oportuna.

- b) **Principio de Especialidad y Profesionalización:** El cual establece que, *la actuación estatal es planificada y se realiza a través de profesionales y técnicos debidamente especializados. La capacitación es periódica.*
- c) (...)
- d) (...)
- e) **Informalismo:** El cual establece que, *las normas que regulan los procedimientos por riesgo o desprotección familiar deben ser interpretadas, de modo que los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes, de su madre, padre, familia extensa o de origen, tutora o tutor, no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros.*
(...)

Si bien las normas mencionadas abordan diversos aspectos relacionados con la atención, interpretación e implementación de los derechos, garantías y libertades de menores de edad; aún persiste la necesidad de afianzar y realzar las intervenciones para hacer efectivos sus derechos, en aras de lograr una real tutela efectiva por parte del Estado.

Es preciso mencionar que, ante situaciones que afectan directamente a niñas, niños y adolescentes, como el abandono, violencia, entre otros, el Estado está obligado a brindarles atención especializada; ésta atención se hace efectiva en el ejercicio del rol tutelar que recae en jueces y juezas, quienes atienden las necesidades de niñas, niños y adolescentes imponiendo lo justo, lo que por derecho les corresponde; sin embargo, para efectivizar el pronunciamiento, existen otras entidades estatales que materializan lo dispuesto a nivel administrativo, asumiendo así, el cuidado y protección real de niñas, niños y adolescentes que sufren desprotección familiar, ello, en virtud de la responsabilidad estatal de que cada uno pueda lograr su desarrollo integral.

Veamos, en los últimos 5 años, de acuerdo a reportado por el portal estadístico del Programa Nacional AURORA a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, supera los 2 millones de hechos de violencia en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley N°30364 y el propio Decreto Legislativo N°1297, conforme se aprecia a continuación:

Número de atención de casos de violencia (física, psicológica, sexual y patrimonial) contra niñas, niños y adolescentes					
2018	2019	2020	2021	2022	Total
767 496	722 745	137 087	160 290	273 500	2,061,118

Frente a ello, resulta necesario desarrollar una propuesta que permita evidenciar la necesidad pública e interés nacional de brindar prioridad y celeridad a la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en instancias fiscales, judiciales y administrativas.

Más aún, considerando que la prioridad actualmente se centra en la atención de casos con esquemas y plazos cortos que acarrearán responsabilidad administrativa de los/as operadores/as, por tanto, la alta carga procesal en materia tutelar refleja la desatención en instancias administrativas y judiciales, donde es necesario potencializar a los equipos interdisciplinarios de intervención directa.

Esto permitirá que, todo procedimiento por desprotección familiar sea atendido con prioridad y urgencia, sobre todo, aquellos casos de evidente desprotección familiar, violencia y grave vulneración de derechos; agilizando los procedimientos, en base a los propios principios y potestades que contemplan las normas señaladas *ut supra*. El resultado de esto redundará positivamente al minimizar el número de niñas, niños y adolescentes que permanecen institucionalizados tiempos prolongados en Centros de Acogida Residencial o en acogimiento familiar, sin que se haya definido su situación jurídica tan pronto como se tenga la certeza que es posible el retorno con su familia de origen o que ello no es posible, en función a su interés superior, disponiendo las mejores medidas para su atención y cuidado.

Si bien, la norma que se plantea únicamente resulta declarativa, la intención es exhortar a las altas direcciones de distintas instancias para maximizar el énfasis en la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, sobre todo en las 3 instancias responsables de ello (fiscales, judiciales y administrativas), lo cual, les permitirá reorganizar sus propios procesos, recursos humanos, recursos técnicos, mecanismos y sistemas, para implementar enfoques diferenciados, fortalecer las capacidades de operadores y operadoras, planificar intervenciones apropiadas, oportunas, céleres pero sobre todo prudentes, con el objeto de elevar la calidad de los servicios bajo su responsabilidad.

II. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley que se propone permite evidenciar la necesidad pública e interés nacional de brindar prioridad y celeridad a la atención de las investigaciones tutelares por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes, en instancias fiscales, judiciales y administrativas, el mismo que se ha planteado teniendo en cuenta los alcances y avances vigentes en materia técnico normativa para la atención, prevención y restitución de derechos en favor de menores de edad que sufren desprotección familiar.

La norma, no plantea en sí, una drástica modificación de las normas vigentes sobre la materia, sino, exhorta a los/as responsables del Sistema Nacional de Atención Integral al niño y al adolescente, con énfasis en el ente rector, a trabajar en la promoción y potencializar los servicios, construyendo nuevas alianzas estratégicas que permitan la mejora de la capacidad resolutoria de los mismos. Por ello, plantea procurar un mejor contexto para lograr la atención integral y definitiva que resuelva la situación jurídica de cada niña, niño o adolescente, involucrada/o en un procedimiento judicial o administrativo en materia tutelar, a efectos de lograr su integración familiar, priorizando y ponderando sus intereses como superiores, con un impacto directo en el desarrollo de su vida y fortalecer el sistema en favor de aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Teniendo en cuenta que la protección especial que merecen niñas, niños y adolescentes que se encuentran en estado de abandono (hoy desprotección familiar), recae directamente bajo responsabilidad de la comunidad y del Estado. Generar estrategias normativas que promuevan la atención de sus intereses con prioridad, celeridad y especialización redundará en los beneficios diversos que puede alcanzar a partir de su desarrollo integral, los cuales no solo le satisfacen personalmente, sino que retribuyen a la Nación, en sus esfuerzos por atender a la parte más vulnerable de la sociedad.

A nivel de costos, la propuesta no se prevé que genere un incremento del costo laboral Estatal, que perjudique la competitividad del país, puesto que no irroga gastos adicionales al Tesoro Público.

La presente Ley, contribuye con la población que demanda una atención especializada, oportuna y celeridad, resultando satisfactorio reconocer que el impacto resulta no significativo en la economía del País, pero totalmente beneficioso para la infancia y la adolescencia en desprotección familiar, a quienes permitirá reducir el tiempo de institucionalización, permitiéndoles la posibilidad de integrarse en el seno de una familia de manera definitiva.

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

La propuesta se encuentra plenamente relacionada con la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N°002-2022-2023-CR, contenida en la 16. Política de Estado sobre el *Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud*, cuyo tema es la defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud, contenido en el Objetivo II sobre Equidad y Justicia Social.