Proyecto de Ley N° 3460/2018-CR

El Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a iniciativa de la congresista Tania Pariona Tarqui, las congresistas Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores y los congresistas Alberto Quintanilla Chacón, Oracio Pacori Mamani, Richard Arce Cáceres, Horacio Zeballos Patrón, Manuel Dammert Ego Aguirre y Edgard Ochoa Pezo, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
27 SEP 2018
RECIBIDO
Hora 12:16

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE EL EFECTO NO SUSPENSIVO DE LA APELACIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO DE ALIMENTOS

Único . Modificación el artículo 371 del Código Procesal Civil

Modifícase el artículo 371 del Código Procesal Civil, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

> **"Procedencia de la apelación con efecto suspensivo.-**
>
> **Artículo 371.-** Procede la apelación con efecto suspensivo contra las sentencias y autos que dan por concluido el proceso o impiden su continuación, y en los demás casos previstos en este Código, **salvo la apelación de sentencias en el proceso de alimentos**."

RICHARD ARCE CÉCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

MARISA GLAVE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
TANIA EDITH PARIONA TARQUI

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

ORACIO PACORI

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

203992/ATD

RICHARD ARCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ..02.....de...OCTUBRE.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3460 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.—

.....

.....

.....

.....

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es importante precisar que la presente iniciativa legislativa nace a raíz del Informe de Adjuntía N° 001-2018-DP/AAC "El proceso de alimentos en el Perú: avances, dificultades y retos", elaborado por la Defensoría del Pueblo, presentado en julio del presente año.

En este estudio la Defensoría del Pueblo ha realizado un exhaustivo análisis a nivel nacional sobre los procesos de alimentos, que se constituye en herramienta importante para mejorar la atención estatal a mujeres, niñas y niños que ven vulnerados sus derechos alimenticios para cubrir necesidades básicas.

De este modo, la Defensoría del Pueblo estudió 3512 expedientes de todas las Cortes Superiores de Justicia del Perú, abarcando 313 órganos jurisdiccionales correspondientes a las 33 Cortes Superiores. En ese sentido nos detalla la siguiente información:

> Con el objetivo de no entorpecer el desarrollo de los procesos se recurrió a expedientes judiciales archivados, con auto final o sentencia, desde el 2014 hasta el primer trimestre del 2017. Se requirió además que el proceso haya comenzado con posterioridad al 2004 y que correspondan a juzgados ubicados en la sede de la Corte, pero también a los que se encuentran en las provincias. (Defensoría del Pueblo 2018 :13)

Recordemos que la alimentación es un derecho fundamental imprescindible para acceder a otros derechos como la salud. No garantizar los derechos alimenticios puede constituir una afectación de derechos fundamentales.

De este modo, debemos recordar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ratificada por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 13282,[1] de fecha 15 de diciembre de 1959, cuyo numeral 1 del artículo 25 señala lo siguiente:

1. 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

[1] Ver la Resolución Legislativa en: https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diff/iiv/sistemauniversal_onu/1_ResolucionLegislativa_13282_DUDDHH.pdf

> alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...][2]

En el mismo sentido, en nuestra Constitución Política, artículo 6, segundo párrafo se establece que: "Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres."[3]

Por otro lado, es menester invocar el Código de los Niños y Adolescentes, cuyo artículo 92, en relación a la definición de alimentos, señala que:

> Se considera alimentos lo necesario para el sustento, habitación, vestido, educación, instrucción y capacitación para el trabajo, asistencia médica y psicológica y recreación del niño o del adolescente. También los gastos del embarazo de la madre desde la concepción hasta la etapa de postparto.[4]

En el mismo sentido que el Código de los Niños y Adolescentes, el artículo 472 del Código Civil define los alimentos dela siguiente manera:

> Se entiende por alimentos lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, educación, instrucción y capacitación para el trabajo, asistencia médica y psicológica y recreación, según la situación y posibilidades de la familia. También los gastos del embarazo de la madre desde la concepción hasta la etapa de postparto.[5]

Además, tenemos la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 27, numeral 2 señala lo siguiente:

> 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.[6]

El mismo artículo 27 del instrumento internacional mencionado, en el numeral 4 se prescribe lo siguiente:

---

[2] Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ver en: http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/
[3] Constitución Política del Perú. Ver en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-politica-14-03-18.pdf
[4] Código de los Niños y Adolescentes. Ver en: https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgnna/Codigo_Ninos_Adolescentes.pdf
[5] Código Civil. Ver en: http://spij.minjus.gob.pe/notificacion/guias/CODIGO-CIVIL.pdf
[6] Convención sobre los Derechos del Niño. Ver en: http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.[7]

Como podemos apreciar se cuenta con un marco internacional y nacional de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes relacionado a los alimentos. Sin embargo, también es necesario mencionar el artículo 474 del Código Civil, toda vez que establece la obligación recíproca de pasar alimentos de los cónyuges, los ascendientes y descendientes, así como los hermanos.[8]

Ahora bien, como sabemos los padres y las madres tienen la responsabilidad de brindar alimentación a sus hijos e hijas, no obstante, de acuerdo a este estudio elaborado por la Defensoría del Pueblo se señala que de los 3512 expedientes de procesos de alimentos estudiados 3347 casos son presentados por mujeres, lo que representa el 95.3% del total de casos (Defensoría del Pueblo 2018: 19)[9].

En este estudio se señala que de la muestra tomada en los distritos judiciales de Apurímac, Callao y Sullana más del 99% de demandas fueron promovidas por mujeres y que en un 89,8% de los casos las demandantes han accionado en beneficio de sus hijos e hijas, por lo tanto, en su condición de madres (Defensoría del Pueblo 2018: 19).

La Corte Superior de Justicia de Ayacucho, de acuerdo al estudio, tiene el 95.7% de demandas de alimentos presentadas por mujeres y el 4.3% presentadas por hombres.

En ese sentido, el informe encuentra relación con la data que maneja el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): "[...] conforme a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, correspondiente al 2016, el 20,4% de niños menores de 15 años, cuyos padres se encuentran separados, viven solo con la madre. En el extremo opuesto solo el 1,8% de los niños y niñas menores de 15 años viven solo con su padre, teniendo a la madre viva" (Defensoría del Pueblo 2018: 20).

---

[7] Ídem.
[8] Artículo 474 del Código Civil. Ver en: http://spij.minjus.gob.pe/notificacion/guias/CODIGO-CIVIL.pdf
[9] Ver el Informe de Adjuntía en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/DEFENSORIA-ALIMENTOS-JMD-27-07-18-2.pdf

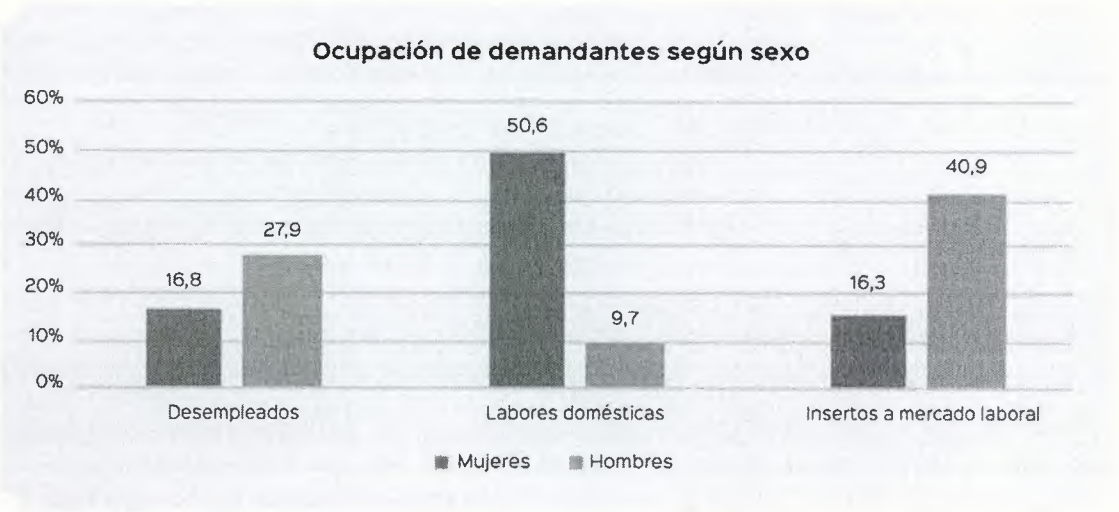
El estudio también afirma que al momento de la interposición de la demanda el 85,4% de las mujeres demandantes tenían la condición de convivientes o exconvivientes (Defensoría del Pueblo 2018: 20).

Acá, la Defensoría del Pueblo, nos presenta dos fenómenos en nuestra sociedad:

> Las cifras antes mencionadas dan cuenta de dos fenómenos sociales, en el marco del presente estudio. Por un lado, la conformación de nuevos tipos de familia, diferentes del modelo tradicional, pero cuyos derechos deben ser igualmente garantizados. Del otro, que en la mayor parte de las familias monoparentales son las mujeres las que se hacen cargo de los hijos e hijas. (Defensoría del Pueblo 2018: 20)

A continuación veamos este cuadro[10] elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre la ocupación de los y las demandantes en los procesos de alimentos.

EL PROCESO DE ALIMENTOS EN EL PERÚ: AVANCES, DIFICULTADES Y RETOS



Fuente: Defensoría del Pueblo.
Elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

Podemos apreciar que, de la ocupación de los y las demandantes, el 16,8% de mujeres se encuentran en condición de desempleadas, frente al 27,9% de hombres desempleados. De la misma población el 50,6% de mujeres se dedica a labores domésticas frente al 9,7% de hombres que se dedican a las labores

[10] Informe de Adjuntía N° 001-2018-DP/AAC "El proceso de alimentos en el Perú: avances, dificultades y retos", pp. 22. Ver: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/DEFENSORIA-ALIMENTOS-JMD-27-07-18-2.pdf

domésticas. De la referida población el 16,3% de las mujeres se encuentran insertadas en el mercado laboral frente al 40,9% de los hombres.

Por lo tanto, si sumamos el porcentaje de mujeres demandantes en situación de desempleo y las que se dedican a las labores domésticas, tenemos un 67,4%, que representa a las demandantes que carecen de ingresos propios, por lo que la manutención de sus hijos e hijas depende exclusivamente de la pensión de alimentos solicitada, lo que constituiría su único ingreso (Defensoría del Pueblo 2018: 22).

Es importante señalar que si las mujeres demandantes en los procesos por alimentos tienen un trabajo remunerado y además tienen que cuidar de sus hijos e hijas, igual ven impactada su vida, sus oportunidades y sus derechos como mujeres, condicionando el uso y disponibilidad de su tiempo, por imposiciones sociales, constituyendo brechas de género, es decir, diferencias objetivas y verificables basadas en patrones sociales y culturalmente arraigados (Defensoría del Pueblo 2018: 22).

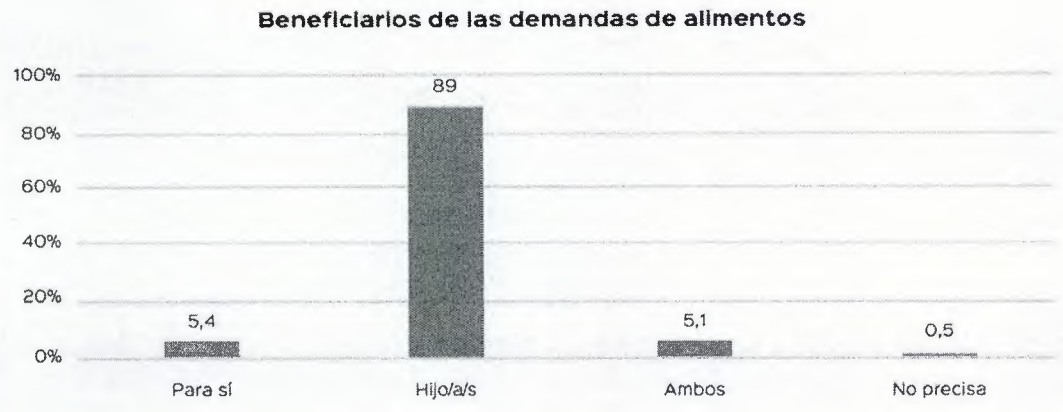
Otro dato importante que se menciona en el informe de la Defensoría del Pueblo es que el 65,3% de las mujeres demandantes de procesos de alimentos afirmaron haber tenido que dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de sus hijos e hijas (Defensoría del Pueblo 2018: 22).

El estudio nos presenta el siguiente perfil de la persona demandante de alimentos:

> [...]madres que ejercen la tenencia de sus hijos e hijas y, además, están a cargo de su crianza y cuidado. En la mayoría de los casos se trata de mujeres con secundaria completa o grado de instrucción superior, que han dejado de trabajar para dedicarse a las labores de cuidado de su familia, explicándose de este modo una mayor incidencia de desempleo y dedicación exclusiva al trabajo doméstico (Defensoría del Pueblo 2018: 24)

En relación a los beneficiarios y beneficiarias de las pensiones de alimentos el estudio de la Defensoría del Pueblo nos presenta el siguiente cuadro[11]:

[11] Informe de Adjuntía N° 001-2018-DP/AAC "El proceso de alimentos en el Perú: avances, dificultades y retos", pp. 24. Ver: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/DEFENSORIA-ALIMENTOS-JMD-27-07-18-2.pdf



Fuente: Defensoría del Pueblo.
Elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales.

El 5,4% de demandantes solicitaron pensiones para sí mismos. El 89% de demandantes solicitaron alimentos para sus hijos e hijas. El 5,1% de demandantes solicitó alimentos para sí y para sus hijos, conjuntamente. Por lo tanto, los hijos e hijas son los principales beneficiarios y beneficiarias de los procesos de alimentos.

Ahora, en relación a las mujeres que demandan pensiones el estudio nos presenta la siguiente información:

> [...] el 4,6% se reclaman alimentos para sí, mientras que en el 90,2% lo hacen exclusivamente en favor de sus hijos e hijas. Solo en el 5,2% de los casos se demandan alimentos a favor de ambos. Atendiendo a lo expuesto se concluye que en más del 90% de los procesos estudiados son las madres quienes mantienen la tenencia de sus hijos e hijas. (Defensoría del Pueblo 2018: 25)

Sobre los hombres que plantean demandas de alimentos el 24,6% requieren alimentos para sí, mientras que en el 74% se promueve la acción a favor de sus hijos e hijas, además, el 1.4% a favor de ambos (Defensoría del Pueblo 2018: 25).

Otra información relevante del referido informe es que sólo el 18.7% de los casos se ha demandado la asignación anticipada de alimentos y en estos procesos donde se concedió el 70.5% no superó los S/.500.00 soles (Defensoría del Pueblo 2018: 179).

Por otro lado, como es de conocimiento público y tal como lo manifiesta el mencionado informe, existe demora excesiva en la tramitación del proceso de

alimentos. "Apenas algo más de un tercio de las demandas (37.1%) fueron calificadas dentro del plazo legal de 5 días hábiles" (Defensoría del Pueblo 2018: 180).

Este informe revela que menos del 3% de las demandas de alimentos fueron resueltas en primera instancia y dentro del plazo legal de 30 días hábiles (Defensoría del Pueblo 2018: 180). Asimismo, el trabajo de la Defensoría del Pueblo afirma que el 47.5% de los procesos estudiados tardaron más de medio año para resolverse en primera instancia, es decir, casi la mitad del número de procesos (Defensoría del Pueblo 2018: 180).

El estudio en mención señala que de las sentencias que concedieron una pensión de alimentos sólo el 38.9% fue cumplida por la parte demandada (Defensoría del Pueblo 2018: 180). De esta cifra en el 27.3% la entrega de la pensión de alimentos se realizó en un lapso de 5 meses y el 23.5% demoró 15 meses (Defensoría del Pueblo 2018: 180).

Por lo tanto, creemos que es muy importante garantizar las pensiones de alimentos para que en los procesos no sean trabados a través de las apelaciones, siendo que los procesos de alimentos son muy sensibles dado su relación con la subsistencia y con la vida, además de crucial importancia para el desarrollo integral.

Además, debemos considerar que en nuestro país alrededor del 43.6% de niños y niñas menores de 3 años tienen anemia, además, alrededor del 53.3% de niños y niñas tiene anemia en la zona rural y 40% en la zona urbana (INEI 2018).[12]

En relación a la desnutrición crónica de niñas y niños menores de cinco años de edad según el INEI en el año 2017 afectó al 12,9% (INEI 2018).[13]

Esta situación debería interpelarnos como sociedad de tal modo que consideremos el abordaje de este problema impostergable para desarrollarnos como país. Si nuestro país aspira a ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) debe combatir frontalmente la anemia y la desnutrición.

[12] INEI 2018. Ver en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-088-2018-inei.pdf
[13] Ídem.

También debemos recordar el compromiso del Gobierno en llevar la anemia al 19% de niños y niñas menores de 3 años, y la desnutrición crónica al 6.4% de niños y niñas menores a 5 años, al año 2021.

Pues bien, una de las formas para coadyuvar a cambiar esta situación es garantizando los derechos alimenticios de las mujeres, niños y niñas, en virtud de las cifras presentadas.

En ese sentido, con esta iniciativa legislativa proponemos que la apelación contra las sentencias en materia de alimentos no tenga efecto suspensivo.

REQUISITOS ESPECIALES

Conforme al inciso e) del artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República, y como se evidencia en las páginas que componen el presente proyecto de ley, se debe precisar que esta iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: Décimo Primera Política "Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación": se señala que el Estado desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas. La Décima Quinta Política de Estado "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición"; se afirma que se asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres lactantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo. En la Décimo Sexta Política de Estado "Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud": se señala que es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Luego afirma que se propone garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.

EFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El proyecto de ley se ajusta al marco constitucional y legal nacional así como a Convenios y Tratados Internacionales que el Estado peruano es Parte.

Por otro lado, con esta iniciativa legislativa se propone modificar el artículo 371 del Código Procesal Civil.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse esta propuesta legislativa no creará gasto ni demandará recursos adicionales al erario nacional, no obstante, redundará especialmente en la dignidad de las mujeres, niñas, niños y adolescentes y sus derechos a los alimentos, a la salud, así como al desarrollo integral.