

ORIGINAL

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18^{va} Asamblea
Legislativa

5^{ta} Sesión
Ordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

1ER. INFORME PARCIAL

R. DE LA C. 1166

30 de abril de 2019

A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO:

La Comisión de lo Jurídico, previo estudio y consideración de la R. de la C. 1166, tiene a bien recomendar la aprobación de este primer informe parcial, con sus correspondientes hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

ALCANCE DE LA MEDIDA

Con la aprobación de la Resolución de la Cámara 1166, se le ordenó a la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, realizar un estudio abarcador en torno a la aplicación de la Ley 223-2011, evaluar las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el Tribunal General de Justicia, identificando el total de casos resueltos, el porcentaje de casos en los que se autoriza una custodia compartida y el porcentaje de casos en los que se concede una custodia monoparental a la madre de los menores vis a vis los casos en los que se concede a los padres de éstos; y auscultar la viabilidad de que no se considere como elemento de peso el criterio exclusivo de buena comunicación entre los excónyuges al recomendar favorablemente la custodia compartida.

Se nos señala en su Exposición de Motivos que en Puerto Rico uno de los asuntos que más se atienden en los tribunales lo son aquellos relacionados a familia y menores. Muchos de esos casos son sumamente contenciosos, incluidos los divorcios y los casos de custodia.

Como es sabido, la custodia se define como tenencia o control físico que tienen los padres sobre sus hijos no emancipados. La misma, es inherente a la patria potestad que recae sobre los padres de los menores. Por otra parte, en la determinación de la custodia de los menores los tribunales deben guiarse por el bienestar y los mejores intereses de los menores. Ello, a la luz de unos criterios establecidos como características del menor,

características de las partes que ostentan la custodia, satisfacción de necesidades, ajuste del menor y relaciones familiares.

Por su parte, la custodia compartida implica el arreglo mediante el cual los niños pasan parte de su tiempo con uno de los progenitores y parte con el otro. Los tribunales pueden adjudicar y distribuir la patria potestad y custodia entre los excónyuges independientemente del superado concepto de culpa en el divorcio, el criterio será el mejor bienestar del menor.

La política pública del Gobierno de Puerto Rico favorece la custodia compartida como primera alternativa. El exgobernador Luis Fortuño firmó la Ley 223-2011, conocida como "Ley Protectora de los Derechos de Los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia". La misma, establece que *"en todos los casos de divorcio, separación o disolución de una relación consensual donde estén involucrados menores de edad, la custodia compartida de los menores, aun contra la voluntad de alguno de los progenitores que interesa se le otorgue la custodia monoparental, se considerará si es beneficiosa a los mejores intereses del menor, salvo prueba en contrario..."*.

Con dicha ley, se buscaba que al momento en que los padres se divorciaran o separaran, los hijos tuvieran la oportunidad de mantener relaciones estables y sólidas con ambos padres, de manera que ambos pudieran participar y aportar positivamente al desarrollo de los hijos, inculcando valores que son tan necesarios y donde los niños crecieran feliz y en paz. Atrás debieron quedar las determinaciones de relaciones filiales en fines de semana alternos como primera alternativa.

No obstante, existen múltiples denuncias ciudadanas sobre determinaciones adversas de custodia y la realidad que se vive en los tribunales dista mucho de la intención legislativa detrás de la Ley 223, *supra*. En la práctica en las salas de familia, aparentan predominar determinaciones de custodia monoparental.

Cabe señalar que muchas de las determinaciones judiciales en las que no se recomienda favorablemente la custodia compartida como alternativa viable se basan en problemas de comunicación entre los progenitores. Dicha situación es una preocupación, toda vez que dicho criterio puede ser utilizado fácilmente para evitar una determinación de custodia compartida, ya sea por la madre o por el padre de los menores, afectando indirectamente el bienestar de estos al no contar con la presencia y participación activa de ambos padres en todas las etapas de su desarrollo. Sobre este particular, somos del criterio de que se debería anteponer la conveniencia de la presencia de ambos padres en la vida del menor y, en lo que concierne a la comunicación entre los excónyuges que inevitablemente se lacera durante un proceso contencioso de custodia, se descansen en referirlos a mecanismos como terapias y talleres de padres que actualmente son utilizados en este tipo de procesos.

El afectar los procesos de custodia compartida para que no se conceda la misma, no solo afecta al padre no custodio, sino que afecta a los menores en su desarrollo. Inclusive, al aprobarse la Ley 223, *supra*, se tomó en cuenta un estudio que había llevado a cabo el Municipio de San Juan (1994) sobre la violencia. En dicho estudio, se reveló que el padre y la madre estuvieron presentes en el 87.6% de los hogares de los jóvenes exitosos, pero solamente en el 48.6% de los hogares de los delincuentes juveniles. Además, se reveló que el perfil de los menores institucionalizados en las facilidades de la Administración de Instituciones Juveniles también mostraba que sólo el 20% de los hogares de esos jóvenes estuvo presente el padre y la madre.

Nuestro Más Alto Foro ha tenido la oportunidad de expresarse sobre el particular, al reconocer el impacto de la separación o divorcio en la interacción con los hijos. En particular, en el caso *Sterzinger v. Ramírez*, 116 D.P.R. 762 (1985), señaló que: “[c]uando el tribunal le otorga la custodia a un padre y concede derecho de visita al otro, esto automáticamente tiene un efecto real sobre las relaciones del progenitor no custodio con el menor. El padre no custodio pierde cierta autoridad real sobre los hijos, que antes compartía con el excónyuge, desaparece la libertad de compartir y disfrutar con ellos en cualquier momento que desee.”.

Luego de un análisis concienzudo, se aprobó la nueva política pública que favorecía los procesos de custodia compartida como primera alternativa en los casos en que se ajuste al menor y se promueva la participación activa de ambos progenitores en las actividades de los hijos en el mayor grado posible.

Transcurridos más de siete (7) años desde la aprobación de la Ley 223-2011, resulta meritorio que se evalúe su aplicación. A su vez, estimamos conveniente y necesario que se evalúen las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el Tribunal General de Justicia, identificando el total de casos resueltos, el porcentaje de casos en los que se autoriza una custodia compartida y el porcentaje de casos en los que se concede una custodia monoparental a la madre de los menores *vis a vis* los casos en los que se concede a los padres de éstos; y auscultar la viabilidad de que no se considere como elemento de peso el criterio exclusivo de buena comunicación entre los excónyuges al recomendar favorablemente la custodia compartida.

Dicho lo anterior, el proponente de esta Resolución sugiere realizar un estudio abarcador en torno a la aplicación de la Ley 223-2011, evaluar las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el Tribunal General de Justicia.

TRÁMITE PROCESAL

En esta primera etapa investigativa, la Comisión de lo Jurídico le solicitó memoriales explicativos a la Oficina de Administración de los Tribunales; y a los departamentos de

la Familia; y de Justicia. Hasta este momento, solo el ultimo nos había hecho llegar sus comentarios. Posteriormente, daremos seguimiento a las posiciones de la Oficina de Administración de los Tribunales y a los del Departamento de la Familia;

A continuación, nuestros hallazgos, conclusiones y recomendaciones sobre la información que nos fuese remitida por las antes mencionadas entidades gubernamentales.

HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con respecto al memorial solicitado, se nos fue informado por el Departamento de Justicia que la Ley 223-2011, conocida como "Ley Protectora de los Derechos de los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia", indica que es política pública del Gobierno de Puerto Rico la protección y garantía de los mejores intereses de los menores de edad. De conformidad con la misma, se dispone como política oficial del gobierno garantizar, en todos los casos de divorcio o en procesos de custodia entre los miembros de una relación consensual, en la medida en que resulte posible, que los niños disfruten del beneficio de tener la participación activa y constante de ambos padres en su desarrollo.

De estar ambos padres aptos para compartir la custodia de sus hijos debe ser el rol del Estado promover que ambos sean responsables en el proceso de su educación, crianza y disciplina. Para propósitos de la Ley 223-2011, la custodia compartida significa la obligación de ambos progenitores, padre y madre, de ejercer directa y totalmente todos los deberes y funciones que conlleva la crianza de los hijos, relacionándose con estos el mayor tiempo posible y brindándoles la compañía y atención que se espera de un progenitor responsable.

Por otra parte, la Ley 223-2011 indica en su Artículo 4 que, *"[e]n todos los casos de divorcio, separación o disolución de una relación consensual donde estén involucrados menores de edad, la custodia compartida de los menores, aun contra la voluntad de alguno de los progenitores que interesa se le otorgue la custodia monoparental, se considerará si es beneficiosa a los mejores intereses del menor, salvo prueba en contrario y con excepción de los casos en que apliquen las exclusiones dispuestas en el Artículo 9 de esta Ley"*.

Cabe señalar que el propio Artículo 4 indica que nada de lo contenido en dicha disposición, se entenderá como que conlleva que es compulsorio fijar la custodia compartida por los Tribunales. En los casos que se demuestre que alguno de los progenitores no se encuentre capacitado para ostentar la misma, los tribunales, actuando en beneficio de los mejores intereses de los menores, no la concederá. Sin embargo, los tribunales deben estar atentos a cualquier actuación frívola e infundada de alguno de los progenitores, dirigida a impedir que el otro progenitor disfrute de la custodia compartida, aun cuando se encuentre capacitado para ello.

Entre los criterios a considerarse en una solicitud de custodia compartida en la que surjan controversias entre los progenitores en cuanto a la misma, el tribunal deberá referir el caso al trabajador social de Relaciones de Familia, quien realizará una evaluación y rendirá un informe con recomendaciones al Tribunal. Tanto el Tribunal como el trabajador social deberán considerar aspectos tales como: la salud mental de ambos progenitores, la de los hijos, el nivel de responsabilidad exhibido por cada uno de los progenitores y si ha habido un historial de violencia doméstica entre los integrantes del núcleo familiar, la capacidad de cada progenitor para satisfacer las necesidades afectivas, económicas y morales del menor, el historial de cada progenitor en relación con sus hijos, tanto antes del divorcio, separación o disolución de la relación, las necesidades específicas del menor, que la decisión no sea producto de la coacción, y los verdaderos motivos para solicitar la custodia compartida entre otros.

Indicaron, también, que la recomendación sobre custodia del trabajador social, así como la determinación sobre custodia del Tribunal tendrán como propósito garantizar el mejor bienestar del menor. Las recomendaciones del trabajador social será uno de los factores a considerar por el Tribunal para hacer la determinación, pero no será el único.

Dice el Departamento de Justicia que como podemos colegir la Ley 223-2011 es bien específica en cuanto a todos los criterios relacionados a la determinación de custodia compartida que deberá hacer en su día el tribunal en cada caso.

Por otro lado, nos planteó el Departamento de Justicia que es facultad constitucional de la Asamblea Legislativa investigar la implantación de toda legislación, por lo que resulta un interés legítimo auscultar la puesta en vigor de las disposiciones de la "Ley Protectora de los Derechos de los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia", y así velar por los mejores intereses de los menores luego de la disolución de un matrimonio o relación consensual.

Sobre lo mencionado por el Departamento de Justicia en cuanto a que es facultad constitucional de la Asamblea Legislativa investigar la implantación de "Ley Protectora de los Derechos de los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia", esgrimieron que la Constitución de Puerto Rico, en su Artículo III, dispone sobre nuestros poderes y facultades.

Particularmente, las secciones 1 y 17 del Artículo III de la Constitución de Puerto Rico "*representan las fuentes nominales, pero en el fondo persiste el concepto de que la facultad de investigar es parte inseparable de la de legislar*". La facultad y el deber de la Asamblea Legislativa de fiscalizar la ejecución de la política pública mediante el ejercicio de sus poderes de investigación se reconoció en Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368 (1984). En dicho caso, el Tribunal Supremo estableció que los poderes de formular leyes, fiscalizar al gobierno, debatir temas de interés general e informar a la ciudadanía sobre la marcha de los asuntos públicos provienen del concepto de un

gobierno dividido en tres poderes coordinados, independientes y de idéntico rango. Además, el Foro Supremo concluyó que dichas potestades no están subordinadas a la de legislar, pues *"contienen en si su propia justificación, en cuanto contribuyen al desempeño del papel constitucional de una asamblea representativa"*.

La facultad investigativa y fiscalizadora de la Asamblea Legislativa se ejerce, de ordinario, a través de sus comisiones. Sin embargo, aunque la Constitución de Puerto Rico no define que es una comisión legislativa, el Tribunal Supremo ha expresado que la Sección 9 del Artículo III, donde se establece que *"[c]ada cámara adoptará las reglas propias de cuerpos legislativos para sus procedimientos y gobierno interno"*, faculta al Poder Legislativo a crear comisiones y delimitar la jurisdicción y facultades de las mismas.

Además, el Tribunal Supremo ha indicado que la Sección 17 del Artículo III de nuestra Constitución elevó a rango constitucional la existencia de las comisiones legislativas: *"[n]ingun proyecto de ley se convertirá en ley, a menos que se imprima, se lea, se remita a comisión y esta lo devuelva con un informe escrito (...) la cámara correspondiente podrá descargar a la comisión del estudio e informe de cualquier proyecto y proceder a la consideración del mismo"*.

En ese sentido, el Tribunal Supremo ha sido categórico en cuanto a la facultad investigativa de la Asamblea Legislativa, pues expresó que su alcance *"es tan amplio y penetrante como su potencial para promulgar leyes"*. Por tanto, dicho poder de investigación goza de la misma presunción de razonabilidad de todo acto legislativo, pero sus límites son aquellos dispuestos en la Constitución a toda acción estatal, bien por la doctrina de separación de poderes o por los confines que impone la Carta de Derechos. Así las cosas, la autoridad investigativa de la Asamblea Legislativa solo encuentra límites cuando se ejerce de manera arbitraria, infringiendo una de estas dos limitaciones constitucionales que se les imponen a todas las ramas del gobierno.

Analizada la información que nos remitiesen desde el Departamento de Justicia, la Comisión de lo Jurídico se estará dando a la tarea de auscultar con la Oficina de Administración de los Tribunales y con el Departamento de la Familia, su parecer sobre las disposiciones contenidas en la "Ley Protectora de los Derechos de los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia".

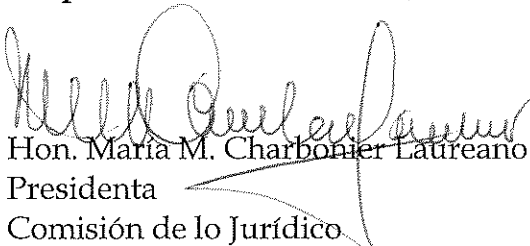
Ciertamente, garantizar la sana convivencia familiar constituye política pública del Gobierno de Puerto Rico. Un núcleo familiar con raíces sólidas garantiza niños felices en el presente y ciudadanos responsables en el mañana. El Estado viene obligado a tomar las medidas necesarias para fomentar relaciones saludables entre los cónyuges y, sobre todo, entre éstos y sus hijos. Con este fin en mente, la Ley 223-2011 busca atender las necesidades de la familia divorciada o separada, la cual continúa siendo una familia que merece la misma atención que la familia constituida en matrimonio o unida por otros vínculos. Los niños que son producto de hogares divorciados o de relaciones

consensuales disueltas tienen las mismas necesidades que los que están en hogares donde ambos progenitores están presentes y merecen que el Estado atienda y garantice su derecho a disfrutar del afecto y cariño de ambos padres.

Que no quepa duda de que Comisión de lo Jurídico se mantendrá evaluando las disposiciones contenidas en Ley 223, antes citada, con el propósito de constatar si esta cumple con su mandato expreso de que *"[e]n todos los casos de divorcio, separación o disolución de una relación consensual donde estén involucrados menores de edad, la custodia compartida de los menores, aun contra la voluntad de alguno de los progenitores que interesa se le otorgue la custodia monoparental, se considerará si es beneficiosa a los mejores intereses del menor..."*.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, recomienda la aprobación de este primer informe parcial sobre la R. de la C. 1166, con sus correspondientes hallazgos, conclusiones y recomendaciones, y que el mismo sea remitido a la Oficina de Administración de los Tribunales; y a los departamentos de la Familia; y de Justicia, para su conocimiento y la acción que les amerite.

Respetuosamente sometido,


Hon. María M. Charbonier Laureano
Presidenta
Comisión de lo Jurídico

(TEXTO DE APROBACIÓN FINAL POR LA CÁMARA)
(11 DE FEBRERO DE 2019)

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18va. Asamblea
Legislativa

4ta. Sesión
Ordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

R. de la C. 1166

18 DE OCTUBRE DE 2018

Presentada por el representante *Santiago Guzmán*

Referida a la Comisión de Asuntos Internos

RESOLUCIÓN

Para ordenar a la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, realizar un estudio abarcador en torno a la aplicación de la Ley 223-2011, evaluar las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el Tribunal General de Justicia, identificando el total de casos resueltos, el porcentaje de casos en los que se autoriza una custodia compartida y el porcentaje de casos en los que se concede una custodia monoparental a la madre de los menores *vis a vis* los casos en los que se concede a los padres de éstos; y auscultar la viabilidad de que no se considere como elemento de peso el criterio exclusivo de buena comunicación entre los excónyuges al recomendar favorablemente la custodia compartida.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Puerto Rico uno de los asuntos que más se atienden en los tribunales lo son aquellos relacionados a familia y menores. Muchos de esos casos son sumamente contenciosos, incluidos los divorcios y los casos de custodia.

Como es sabido, la custodia se define como tenencia o control físico que tienen los padres sobre sus hijos no emancipados. La misma, es inherente a la patria potestad que recae sobre los padres de los menores. Por otra parte, en la determinación de la custodia de los menores los tribunales deben guiarse por el bienestar y los mejores

intereses de los menores. Ello, a la luz de unos criterios establecidos como características del menor, características de las partes que ostentan la custodia, satisfacción de necesidades, ajuste del menor y relaciones familiares.

Por su parte, la custodia compartida implica el arreglo mediante el cual los niños pasan parte de su tiempo con uno de los progenitores y parte con el otro. Los tribunales pueden adjudicar y distribuir la patria potestad y custodia entre los excónyuges independientemente del superado concepto de culpa en el divorcio, el criterio será el mejor bienestar del menor.

La política pública del Gobierno de Puerto Rico favorece la custodia compartida como primera alternativa. El exgobernador Luis Fortuño firmó la Ley 223-2011, conocida como "Ley Protectora de los Derechos de Los Menores en el Proceso de Adjudicación de Custodia". La misma, establece que "en todos los casos de divorcio, separación o disolución de una relación consensual donde estén involucrados menores de edad, la custodia compartida de los menores, aun contra la voluntad de alguno de los progenitores que interesa se le otorgue la custodia monoparental, se considerará si es beneficiosa a los mejores intereses del menor, salvo prueba en contrario...".

Con dicha ley, se buscaba que al momento en que los padres se divorciaran o separaran, los hijos tuvieran la oportunidad de mantener relaciones estables y sólidas con ambos padres, de manera que ambos pudieran participar y aportar positivamente al desarrollo de los hijos, inculcando valores que son tan necesarios y donde los niños crecieran feliz y en paz. Atrás debieron quedar las determinaciones de relaciones filiales en fines de semana alternos como primera alternativa.

No obstante, existen múltiples denuncias ciudadanas sobre determinaciones adversas de custodia y la realidad que se vive en los tribunales dista mucho de la intención legislativa detrás de la Ley 223, *supra*. En la práctica en las salas de familia, aparentan predominar determinaciones de custodia monoparental.

Cabe señalar que muchas de las determinaciones judiciales en las que no se recomienda favorablemente la custodia compartida como alternativa viable se basan en problemas de comunicación entre los progenitores. Dicha situación es una preocupante, toda vez que dicho criterio puede ser utilizado fácilmente para evitar una determinación de custodia compartida, ya sea por la madre o por el padre de los menores, afectando indirectamente el bienestar de estos al no contar con la presencia y participación activa de ambos padres en todas las etapas de su desarrollo. Sobre este particular, somos del criterio de que se debería anteponer la conveniencia de la presencia de ambos padres en la vida del menor y, en lo que concierne a la comunicación entre los excónyuges que inevitablemente se lacera durante un proceso contencioso de custodia, se descansen en referirlos a mecanismos como terapias y talleres de padres que actualmente son utilizados en este tipo de procesos.

El afectar los procesos de custodia compartida para que no se conceda la misma, no solo afecta al padre no custodio, sino que afecta a los menores en su desarrollo. Inclusive, al aprobarse la Ley 223, *supra*, se tomó en cuenta un estudio que había llevado a cabo el Municipio de San Juan (1994) sobre la violencia. En dicho estudio, se reveló que el padre y la madre estuvieron presentes en el 87.6% de los hogares de los jóvenes exitosos, pero solamente en el 48.6% de los hogares de los delincuentes juveniles. Además, se reveló que el perfil de los menores institucionalizados en las facilidades de la Administración de Instituciones Juveniles también mostraba que sólo el 20% de los hogares de esos jóvenes estuvo presente el padre y la madre.

Nuestro Más Alto Foro ha tenido la oportunidad de expresarse sobre el particular, al reconocer el impacto de la separación o divorcio en la interacción con los hijos. En particular, en el caso *Sterzinger v. Ramírez*, 116 D.P.R. 762 (1985), señaló que: “[c]uando el tribunal le otorga la custodia a un padre y concede derecho de visita al otro, esto automáticamente tiene un efecto real sobre las relaciones del progenitor no custodio con el menor. El padre no custodio pierde cierta autoridad real sobre los hijos, que antes compartía con el excónyuge, desaparece la libertad de compartir y disfrutar con ellos en cualquier momento que desee.”.

Luego de un análisis concienzudo, se aprobó la nueva política pública que favorecía los procesos de custodia compartida como primera alternativa en los casos en que se ajuste al menor y se promueva la participación activa de ambos progenitores en las actividades de los hijos en el mayor grado posible.

Transcurridos más de siete (7) años desde la aprobación de la Ley 223-2011, resulta meritorio que se evalúe su aplicación. A su vez, estimamos conveniente y necesario que se evalúen las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el Tribunal General de Justicia, identificando el total de casos resueltos, el porcentaje de casos en los que se autoriza una custodia compartida y el porcentaje de casos en los que se concede una custodia monoparental a la madre de los menores *vis a vis* los casos en los que se concede a los padres de éstos; y auscultar la viabilidad de que no se considere como elemento de peso el criterio exclusivo de buena comunicación entre los excónyuges al recomendar favorablemente la custodia compartida.

RESUÉLVESE POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO:

- 1 Sección 1.-Se ordena a la Comisión de lo Jurídico de la Cámara de Representantes
- 2 de Puerto Rico, realizar un estudio abarcador en torno a la aplicación de la Ley 223-
- 3 2011, evaluar las estadísticas de casos de custodia que se atienden anualmente en el
- 4 Tribunal General de Justicia, identificando el total de casos resueltos, el porcentaje de

1 casos en los que se autoriza una custodia compartida y el porcentaje de casos en los que
2 se concede una custodia monoparental a la madre de los menores *vis a vis* los casos en
3 los que se concede a los padres de éstos; y auscultar la viabilidad de que no se considere
4 como elemento de peso el criterio exclusivo de buena comunicación entre los
5 excónyuges al recomendar favorablemente la custodia compartida.

6 Sección 2.-La Comisión rendirá un informe de sus hallazgos, conclusiones y
7 recomendaciones, dentro del término de ciento ochenta (180) días, contados a partir de
8 la aprobación de la presente Resolución.

9 Sección 3.-Esta Resolución entrará en vigor inmediatamente después de su
10 aprobación.