Proyecto de Ley N° 7481/2023-CR

CONGRESO REPÚBLICA

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 8:50 AM

PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE LAS UNIONES DE HECHO CON MENORES DE EDAD

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE LAS UNIONES DE HECHO CON MENORES DE EDAD

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 326 del Código Civil aprobado mediante Decreto Legislativo N°295 y los artículos 7, 50 y 54 de la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz, con la finalidad de prohibir la unión de hecho con menores de edad; para proteger sus derechos, bienestar y su desarrollo integral.

Artículo 2. Modificación del artículo 326 del Código Civil

Modifíquese el artículo 326 del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo N°295, en los siguientes términos:

> **"Unión de hecho**
> **Artículo 326.-** La unión de hecho, voluntariamente realizada y mantenida por un varón y una mujer **mayores de edad**, libres de impedimento matrimonial, para alcanzar finalidades y cumplir deberes semejantes a los del matrimonio, origina una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de sociedad de gananciales, en cuanto le fuere aplicable, siempre que dicha unión haya durado por lo menos dos años continuos.
> (...)
>
> **Artículo 326 – A.- Prohibiciones de las uniones de hecho**
>
> **Se prohíben las uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años de edad"**

Artículo 3. Modificación de los artículos 6, 7, 50 y 54 de la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz

Modifíquese los artículos 6, 7, 50 y 54 de la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz, en los siguientes términos:

"Artículo 6.- Facultades
El juez de paz tiene la facultad de:

1. Solucionar conflictos mediante la conciliación **a excepción de las uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años** y, en caso de que esta no pueda producirse, expedir sentencia"

(...)"

"Artículo 7.- Prohibiciones
El juez de paz tiene prohibido:

(...)
9. Dar fe de actos y decisiones que se adopten, certificar firmas, otorgar constancias vinculadas a uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años".

"Artículo 50.- Faltas muy graves
Son faltas muy graves:

(...)
13. Dar fe de actos y decisiones que se adopten, certificar firmas, otorgar constancias vinculadas a uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años".

"Artículo 54.- Destitución

La destitución se impone en caso de la comisión de faltas muy graves, **como dar fe de actos y decisiones que se adopten, certificar firmas, otorgar constancias vinculadas a uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años**; o cuando el juez de paz es condenado o inhabilitado por la comisión de un delito doloso. Consiste en su separación definitiva del ejercicio del cargo y acarrea la inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo público, sea honorario o remunerado, por un periodo de cinco (5) años.
(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA.

Modifíquense, según sea el caso, las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, abril de 2024.

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** 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° 7481/2023-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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa pretende abordar una problemática que afecta a menores de edad, principalmente niñas y adolescentes, quienes por las condiciones en las que se encuentran se ven obligadas por diferentes circunstancias a contraer uniones de hechos con hombres mayores más experimentados, con más educación y mejores perspectivas económicas. Situación que victimiza a las niñas y las coloca en desigualdad frente a su cónyuge. Ello muchas veces va acompañado de violencia de género dentro del hogar y en su entorno[1].

En el Perú, la unión de hecho fue reconocida desde la Constitución de 1979 y actualmente en nuestra carta magna, conforme señala el artículo 5, la unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable; asimismo, en el artículo 326 del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo 295, a través del cual regula la unión de hecho, donde señala:

> ***"Artículo 326.-*** *La unión de hecho, voluntariamente realizada y mantenida por un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, para alcanzar finalidades y cumplir deberes semejantes a los del matrimonio, origina una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de sociedad de gananciales, en cuanto le fuere aplicable, siempre que dicha unión haya durado por lo menos dos años continuos".*

Sin embargo, no se establece en el código civil, en lo que respecta a las uniones de hecho, que esta unión voluntaria sea únicamente entre personas mayores de edad o dicho de otra manera que no se con menores de edad. A pesar de que las uniones de hecho, sea una de las condiciones más usuales en la que las parejas, sobre todo de zonas urbanas prefieren vivir.

Conforme los datos registrados por la SUNARP, desde el 2019 se ha notado un incremento del registro de las uniones de hecho, solo en el 2023 fueron un total de 4257[2] parejas de convivientes que registraron sus uniones de hecho ante la SUNARP. Sin embargo, de esta data es difícil contar con información exacta de la cantidad de uniones de hecho registradas con menores de edad, dado que se trata hechos que en su mayoría encubren agresiones y violencia sexual a

---

[1] Plan International y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2019): Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones. Lima, Perú. Disponible en: https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio-uniones-tempranas-web.pdf

[2] Disponible en: https://gestion.pe/peru/mas-de-parejas-4000-parejas-convivientes-en-peru-como-registrar-una-union-de-hecho-tramites-sunarp-superintendencia-nacional-de-los-registros-publicos-noticia/?ref=gesr

menores de edad, que son legitimadas por los jueces de paz en los lujares más alejados de nuestro país.

1.1. Las uniones de hecho con menores de edad

Las uniones de hecho con menores de edad es una problemática muy presente, sobre todo en los lugares más alejados del país, donde la presencia del Estado es insuficiente; en lugares como la Amazonía o en la sierra del país, suelen ser naturalizadas.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité de los Derechos del Niño (CDN) definen la unión o matrimonio de menores de edad como aquella en que al menos una de las personas de la pareja es menor de 18 años[3]. La unión de menores de 18 años constituye una violación de derechos humanos y de la Convención de los Derechos del Niño.

Las uniones de hecho entre adultos y menores de edad tienen impactos incalculables en la salud emocional, físico, social y educativo en los menores de edad, por lo que corresponde a las autoridades abordar esta situación con seriedad y tomar medidas para proteger sus derechos. Estos impactos incluyen, por ejemplo, abuso sexual, riesgo de embarazo y salud reproductiva, improductiva, impacto en el desarrollo emocional y social, riesgo de explotación económica, riesgo de aislamiento y control, entre otros.

Es necesario recordar que, dentro los 17 objetivos de la Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030[4], en dos de ellos se hacen referencia a las metas de mejoría que las menores de edad deben alcanzar, así en el objetivo 4, señala, que se debe garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; y en el objetivo 5 señala que, se debe lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

En nuestro país, las uniones de hecho con menores de edad son naturalizadas en las zonas más alejados de nuestro país, en comunidades como Santa María de Nieva en la provincia de Condorcanqui en el departamento de Amazonas; en Iquitos en la provincia de Maynas del departamento de Loreto; o comunidades de Yarinacocha en la provincia de Coronel Portillo del departamento de Ucayali esta situación es repetitiva.

Por lo que, establecer que la unión de hecho debe ocurrir únicamente entre personas mayores de edad es fundamental para cautelar el interés superior del niño, es decir, que en todas las decisiones que se tomen y que afecten directamente a los niños y adolescentes debe primar su bienestar, protección y desarrollo.

---

[3] Plan International y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2019): Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones. Lima, Perú. Disponible en: https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudio-uniones-tempranas-web.pdf

[4] Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content

Así, en las comunidades que se encuentran en zonas rurales y más alejadas del país, la justicia de paz es el medio más cercano y directo para la solución de los problemas en las poblaciones más lejanas, pues, permiten resolver los conflictos en las comunidades fomentando la paz social, contribuyendo de esta manera en la justicia ordinaria de este país. Es así que, en las comunidades campesinas o pueblos originarios, son los jueces de paz, quienes resuelven los conflictos más importantes y trascendentales de nivel familiar para lograr una convivencia en paz.

Sin embargo, son los jueces de paz, quienes también, en el marco de la solución de estas controversias en las comunidades, certifican acuerdos y/o otorgan constancias de uniones de hecho con menores de edad, como bien lo relataron en la Audiencia Pública en Nieva, en muchos casos estas uniones de hecho son certificadas y estarían avalando actos de violencia sexual y/o agresión sexual con menores de edad.

Recordemos que el Estado debe cumplir con su obligación de garantizar de manera efectiva la protección a niñas, niños y adolescentes, quienes, siendo menores de edad, se encuentran vulnerables a todo tipo de violencia, con la finalidad de responder a su interés superior.

Por ello, se requiere mejorar la legislación actual, con la finalidad de restringir las uniones de hecho únicamente a personas mayores de edad para proteger a los niños, niñas y adolescentes, de esta manera, prevenir el abuso y la explotación, garantizar su dignidad, así como cumplir con las normativas internacionales de derechos humanos. La presente iniciativa legislativa plantea modificar el artículo 326 del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo N°295, donde se incluye que la unión de hecho es únicamente entre mayores de edad.

Asimismo, en el mismo artículo se plantea la prohibición de las uniones de hecho con menores de dieciocho años.

1.2. Sobre los jueces de paz

Como señala Ybeth Arias, los jueces de paz son jueces ciudadanos que no han llevado la formación profesional de derecho, que solucionan las causas que presentan los integrantes de su comunidad con el fin de conciliar bajo criterios de usos y costumbres locales, pero sin transgredir la Constitución[5], es decir, resuelven los conflictos conciliando dado que conocen a su población.

Los jueces de paz se establecieron desde 1924, quienes actualmente son parte de la justicia ordinaria y conforman parte del Poder Judicial sin ser parte de la carrera judicial, quienes además son elegidos por elección popular. asimismo son reconocidos en nuestra actual Constitución, conforme señala en el artículo 149.

---

[5] Ybeth Arias (2023) La Justicia de Paz en la historia republicana. Doscientos años acercando la justicia a peruanos y peruanas. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/undp-pe-la-justicia-de-paz-en-la-historia-republicana.pdf

"Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los ***Juzgados de Paz*** *y con las demás instancias del Poder Judicial".*

En el siguiente cuadro se encuentran las principales competencias jurisdiccionales de los juzgados de paz hasta el 2012.

Cuadro N°01: Competencias juzgados de paz desde 1829 - 2012

Rama civil	1829-1834	1834-1839	1839-1854	1854-1912	1912-1973	1973-1993	1993-2012
	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Suspensión de obra nueva. • Nombramiento provisional de tutores y curadores. • Prestación provisoria de alimentos. • Despojo. • Obras o grabaduras contrarias al culto público y a las buenas costumbres. • Daños en campos, frutos y cosechas. • Deslinde de tierras, alteración de caminos y demás servidumbres reales. • Usurpación de árboles, aguas o cercos. • Reparos o mejoras en predios arrendados. • Facción de inventarios. • Detención de un deudor sospechoso de fuga. • Faltas de policía. • Injurias leves. • Otros delitos objeto de una moderada corrección.	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Suspensión de obra nueva. • Nombramiento provisional de tutores y curadores. • Prestación provisoria de alimentos. • Despojo. • Daños en campos, frutos y cosechas. • Deslinde de tierras, alteración de caminos y demás servidumbres reales. • Usurpación de árboles, aguas o cercos. • Reparos o mejoras en predios arrendados. • Facción de inventarios. • Detención de un deudor sospechoso de fuga.	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Suspensión de obra nueva. • Nombramiento provisional de tutores y curadores. • Prestación provisoria de alimentos. • Despojo. • Daños en campos, frutos y cosechas. • Alteración de caminos. • Usurpación de árboles, aguas o cercos. • Reparos o mejoras en predios arrendados. • Facción de inventarios. • Detención de un deudor sospechoso de fuga.	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Casos de aguas. • Reconvenciones y compensaciones. • Facción de inventarios. • Suspensión de obra nueva. • Prestación provisoria de alimentos. • Despojo. • Alteración de caminos. • Detención de un deudor sospechoso de fuga. • Demanda de retracto, reclamaciones y demás diligencias urgentisimas	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Reconvenciones y compensaciones. • Desahucio.	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Reconvenciones y compensaciones. • Desahucio. • Prestación provisoria de alimentos.	• Demandas civiles de mínima cuantía. • Demandas de alimentos. • Desahucio. • Interdictos de retener y recobrar bienes muebles. • Tenencia o guarda de menores anticipadas

Fuente: Escobedo, 2016[6]

[6] Ídem.

Actualmente, los jueces se rigen bajo la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz, promulgada el 3 de enero de 2012, a través del cual se introducen cambios en las competencias de los jueces de paz y se regulan sus competencias se definen los requisitos, impedimentos e incompatibilidades, así como los deberes, derechos, prohibiciones y sanciones.

1.3. Los jueces de paz y las uniones de hecho con menores de edad

El ejercicio de la justicia de paz está impregnado de complejidad, debido a la dinámica y los factores propios cada comunidad, las competencias de los jueces de paz han ido modificándose desde que existen en nuestro país, adecuándose a los nuevos contextos y escenarios, así se señala en el cuadro N°01 y en el actual marco legal de los jueces de paz, Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz.

Las labores de los jueces de paz vinculadas a la conciliación y solución de conflictos en las comunidades continúan; sin embargo, como se ha manifestado anteriormente, la conciliación puede encubrir casos de agresión sexual al legitimar uniones de hecho con menores de edad.

Al respecto, Ana Teresa Revilla[7], investigadora de la justicia de paz en el Perú, está en desacuerdo con la justicia comunitaria en estos casos porque considera que:

> *"en varias oportunidades, encubre a los agresores sexuales y físicos de mujeres y niños. Los castigos se concentran en azotes y en el pago de dinero. Aquellos que desean denunciar son expulsados de la comunidad o atemorizados. Señala que generando* ***bolsones de jurisdicciones alternativas*** *se perjudica a los más vulnerables. Cree que se dejó de lado la justicia de paz y se ha empoderado a la justicia comunitaria. La primera permite el control social, a diferencia de la segunda. Además, los usos y costumbres en la justicia comunitaria a veces se inventan y no se ajustan las leyes vigentes".*

En comunidades campesinas e indígenas, ubicadas en zonas rurales alejadas de las capitales de provincia donde la presencia del Estado es aún débil, la población reconoce que la violencia y agresiones contra las niñas, niños y adolescentes es una constante.

Así lo señaló la Presidenta del Consejo de Mujeres Awajún Wampis en la segunda audiencia pública descentralizada de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE)[8] realizada el 10 de octubre de 2023 en el distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui en el departamento de Amazonas; quien hizo un llamado a las organizaciones indígenas, señalando, "porque ellos mismos defienden a los violadores cuando

---

[7] Ídem.

[8] Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (2023): Informe N°03-2023-2024-CPAAAAA. Informe de la Segunda Audiencia Pública Descentralizada: Problemática de la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas del departamento de Amazonas.

son denunciados y llegan a acuerdos internos sin importar la víctima" en referencia a que las uniones de hecho son certificadas por los Jueces de Paz de estas localidades.

Del mismo modo, durante el desarrollo de la Mesa de Trabajo denominada "Reflexiones de la lucha contra la violencia hacia adolescentes y niñas rurales en la Amazonía" que se realizó en Iquitos, provincia de Maynas en Loreto, el 24 de noviembre de 2023, donde participaron autoridades locales, representantes de sectores del Ejecutivo, representantes de la sociedad civil, así como lideresas juveniles. Los participantes coincidieron en que no se cuenta con recursos para la atención en las zonas rurales, especialmente en lo que respecta a la educación y la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, así como la necesidad de desarrollar estrategias sostenibles a largo plazo[9].

En esta misma Mesa de Trabajo, Elizabeth Estrella Estrada Grandez, representante de la Organización Cadena Chi Caweex mencionó:

> *"En las zonas rurales, las mujeres no conocen las rutas para denunciar cualquier tipo de violencia. No hay la atención necesaria, no hay un centro donde denunciar esta violencia. Entonces, lo normalizamos y llegamos hasta el punto de seguir normalizando estas situaciones que al final aumentan más y más las cifras de casos".*

Además, una docente de una comunidad rural compartió su experiencia: "Descubrí signos de violencia en el cuerpo de una víctima, lo que llevó a una investigación policial. Es crucial que la comunidad esté activamente involucrada en la detección y denuncia de casos de violencia"[10].

Lo relatado en estas audiencias públicas, es muestra de la grave situación de las niñas y adolescentes menores de edad en las comunidades campesinas e indígenas, ubicadas además en zonas rurales, frente a la violencia y agresión sexual; al no contar con autoridades presentes, dada la lejanía, este tipo de situaciones se naturalizan, sobre todo cuando los padres o tutores llegan a acuerdos con los agresores y posteriormente serían avalados a través de constancias y/o documentos expedidos por los jueces de paz.

Es evidente que se requieren estrategias sostenibles a largo plazo y un replanteamiento del marco legal que involucre la afectación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así, esta iniciativa legislativa plantea también la modificación de los artículos 6, 7, 50 y 54 de la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz, con la finalidad de mejorar la actuación de los jueces de paz y que su investidura garantice de manera efectiva la protección a niñas, niños y adolescentes, quienes, siendo menores de edad, se encuentran vulnerables a todo tipo de violencia, pues, se debe considerar su bienestar, protección y desarrollo.

La modificación a la Ley de Justicia de Paz, plantea mejorar las facultades del juez de paz, con la finalidad de señalar que en la conciliación se exceptúa las uniones de hecho con menores de edad, del mismo modo se prohíben que se

---

[9] Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (2023): Informe N°05-2023-2024-CPAAAAA. Informe de la Audiencia Pública Descentralizada en Loreto: Problemática sociales y ambientales de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI).
[10] Ídem.

den fe de actos y decisiones que se adopten, certificar firmas, otorgar constancias vinculadas a uniones de hecho con menores de dieciocho (18) años y de realizarlo constituiría una falta grave que podría llevar acarrear una destitución.

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

Al respecto, la presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la Constitución Política del Perú, así como en el Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo N°295 y en la Ley N°29824, Ley de Justicia de Paz.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizaremos un análisis que identifique los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta. Así tenemos el siguiente cuadro:

Actores involucrados	Efectos	
	Directos	Indirectos
• Menores de edad	Se coloca en primer lugar el interés superior del niño, niña y adolescente, buscando su bienestar y desarrollo. Entornos seguros libres de violencia para los menores de edad. Población menor de edad de comunidades indígenas sienten que sus derechos son protegidos.	El Estado garantiza la protección del niño, niña y adolescente.
• Jueces de paz	Contribuyen a la toma de decisiones y acciones para proteger el interés superior del niño. Disminuyen las controversias vinculadas a certificación de uniones de hecho.	Sus acciones y toma de decisiones permiten garantizar la protección del niño, niña y adolescente.

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario público, en tanto se ajustan al marco de las funciones, competencias y presupuesto de la entidad involucrada.

II. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Esta iniciativa legislativa se encuentra en relación a la Política de Estado N°16: Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud, que señala "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" y en sus literales e) y h) señala que con este objetivo el Estado "prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación"; así como "fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos".

ROBERTO GONZALEZ P.