



Comisión de Justicia y Derechos Humanos

"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"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.



COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
<u>2803/2022-CR</u>	Alejandro Enrique Caveró Alva	Avanza País	Ley que establece la Unión Civil.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Séptima Sesión Ordinaria, realizada el 20 de noviembre de 2024, acordó por **MAYORÍA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor de los congresistas: Isaac MITA ALANOCA, Alejandro Enrique CAVERO ALVA, Luis Arturo ALEGRÍA GARCÍA, María del Carmen ALVA PRIETO, Yéssica Rosselli AMURUZ DULANTO, Waldemar José CERRÓN ROJAS, Víctor Raúl CUTIPA CCAMA, David Julio JIMÉNEZ HEREDIA, Silvia María MONTEZA FACHO, Jorge Alberto MORANTE FIGARI, Martha Lupe MOYANO DELGADO, y José Enrique JERÍ ORÉ. Los votos en contra de los congresistas: José Alberto ARRIOLA TUEROS, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Pasión Neomías DÁVILA ATANACIO, Gladys Margot ECHAIZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, María de los Milagros Jackeline JÁUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO, Alejandro MUÑANTE BARRIOS, Margot PALACIOS HUAMÁN, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, y Héctor José VENTURA ÁNGEL. Y las abstenciones de los congresistas: Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, José María BALCÁZAR ZELADA, Américo GONZA CASTILLO, y Germán Adolfo TACURI VALDIVIA.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Fecha de decreto e ingreso a la Comisión	Comisión
2803/2022-CR	15/08/2022	23/08/2022	Justicia y Derechos Humanos

1.2. Antecedentes parlamentarios

Durante el periodo legislativo 2016-2021, los congresistas del grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad presentaron la iniciativa legislativa 961/2016-CR el 14 de febrero del 2017, denominada "Ley de Matrimonio Civil Igualitario". El Proyecto de Ley por Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR del 09.12.2021 fue derivado al Archivo.¹

Durante el periodo legislativo 2016-2021, los congresistas del grupo parlamentario Peruanos por el Cambio (PPK) Alberto de Belaúnde y Carlos Bruce presentaron la iniciativa legislativa 00718/2016-CR, denominada "Ley que Establece la Unión Civil". El Proyecto de Ley por Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021-2022/CONSEJO-CR/ de 09/12/2021 fue derivado al Archivo.²

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 2803/2022-CR

- La fórmula legal del proyecto de ley consta de 8 artículos y tres disposiciones complementarias.
- El primer artículo establece como objeto regular los efectos jurídicos de la Unión Civil, institución constituida por dos personas del mismo sexo o del sexo opuesto, unidas con el fin de compartir un proyecto de vida y que deciden obligarse frente al otro para su cuidado, apoyo mutuo y participación en decisiones relevantes. Las

¹ Congreso de la República. Proyecto de Ley 961/2016-CR. Obtenido en:
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0096120170214.pdf

² Congreso de la República. Proyecto de 00718/2016-CR. Obtenido en:
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0071820161130..pdf

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

personas que opten por constituir una Unión Civil tendrán la condición de parientes de acuerdo con el Código Civil.

- El artículo segundo hace referencia a la definición de la Unión Civil como institución constituida por dos personas del mismo sexo o del sexo opuesto, denominados convivientes civiles, unidos voluntariamente para compartir un proyecto de vida en común, para lo cual se obligan mutuamente, uno frente al otro, para su cuidado, apoyo mutuo y toma de decisiones relevantes en la vida de ambos. La Unión Civil se formaliza mediante Escritura Pública inscrita en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), bajo sanción de nulidad.
- El artículo tercero señala los requisitos que deben reunir para constituir una Unión Civil: a) Ser mayor de edad; b) No estar unido en matrimonio o unión de hecho; c) No ser deudor alimentario; y d) Gozar de plena capacidad para el ejercicio de sus derechos civiles.
- El artículo cuarto hace referencia a la elección del régimen patrimonial en donde los convivientes civiles podrán optar por un régimen patrimonial conjunto o personal, el mismo que deberá constar en la Escritura Pública de Constitución de la Unión Civil. El régimen patrimonial puede ser variado mediante Escritura Pública inscrita en el Registro Personal. Para el régimen patrimonial en la Unión Civil, serán de aplicación las normas contenidas en los artículos 295 al 331 del Código Civil.
- El artículo quinto versa sobre los derechos y deberes de los convivientes civiles, en el que; a) los bienes que adquiera cualquiera de los convivientes civiles durante la duración de la Unión Civil, se presumen comunes, y su administración es ejercida por ambos, salvo que hayan optado por un régimen patrimonial personal, b) los convivientes civiles están obligados a habitar en un mismo domicilio, c) los convivientes civiles están obligados a prestarse ayuda mutua y contribuir al sostenimiento del domicilio común, d) cualquiera de los convivientes civiles puede asegurar al otro un régimen de seguridad social en las mismas condiciones que los cónyuges o convivientes, e) cualquiera de los convivientes civiles podrá tomar decisiones médicas respecto del otro conviviente si éste último no se encontrase en condiciones de decidir por sí mismo o que la urgencia del caso no permita esperar a que esté en condiciones de decidir. Durante la vigencia de una Unión Civil, la decisión del conviviente civil prevalece sobre la de cualquier otro pariente, f) los convivientes civiles podrán realizar visitas íntimas 4 centros penitenciarios, en caso uno de ellos se encuentre privado de su libertad, g) los convivientes civiles están impedidos de contraer matrimonio, Esta prohibición no será de aplicación cuando sean los propios convivientes civiles quienes contraigan matrimonio, conforme a la legislación nacional vigente, h) los convivientes civiles se deben mutuamente alimentos, i) Los convivientes civiles tienen derecho a percibir la pensión y demás beneficios derivados de la muerte de uno de ellos en la proporción que fija la ley para los cónyuges, j) no podrán conformar una Unión Civil los consanguíneos en

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

línea recta y/o en línea colateral hasta el segundo grado y los afines en línea recta y/o en segundo grado en línea colateral.

- El artículo seis se enfoca en desarrollar la sucesión del conviviente civil asignándole los mismos derechos sucesorios de los herederos de primer orden, sin perjuicio de su participación en el régimen patrimonio conjunto, de ser el caso.
- El artículo siete versa respecto a la disolución de la Unión Civil, donde se plantea que da por la manifestación expresa de los involucrados o la muerte de uno de ellos. La disolución se realiza mediante Escritura Pública y se inscribe ante el RENIEC. También procede la disolución de la Unión Civil a pedido de uno de los convivientes civiles, cuando el otro no cumpla con los deberes establecidos en el artículo 5°. Señala también que la Unión Civil se disuelve de pleno derecho si los convivientes civiles contraen matrimonio, en concordancia con el inciso g) del artículo 5° de la presente ley.
- El artículo ocho desarrolla respecto a las disposiciones sobre los hijos de los convivientes civiles, asimismo señala que los convivientes civiles podrán determinar que el otro conviviente civil sea el tutor de sus hijos menores de edad, siempre que los menores no cuenten con el otro progenitor o si, teniéndolo, éste no ejerza la patria potestad de forma adecuada. Ante esta determinación, el conviviente civil tendrá prelación sobre cualquier otro pariente, salvo que su cuidado ponga en riesgo la integridad de los menores.
- Respecto a las disposiciones complementarias, el artículo primero se enfoca en el reconocimiento de las Uniones Civiles celebradas en el extranjero; disponiendo que el Perú reconoce las Uniones Civiles celebradas en el extranjero. Si la institución tuviera otra denominación, pero confiere los mismos derechos y deberes que la legislación peruana reconoce a la Unión Civil, puede ser inscrita en el RENIEC.
- La segunda disposición complementaria versa respecto al Reglamento de la RENIEC, señalando que dentro de los (90) días de promulgada la presente norma, el RENIEC aprobará las normas reglamentarias necesarias para la inscripción de las Uniones civiles.
- Finalmente, la tercera disposición complementaria se enfoca en la reglamentación, planteando que dentro de los (90) días de promulgada la presente norma, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos elabora el Reglamento de la presente Ley.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

- 3.1.1 La Constitución Política del Perú, que en su artículo 4 establece la protección de la familia y el reconocimiento del matrimonio.

Artículo 4.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

- 3.1.2 La Constitución Política del Perú, en su cuarta disposición final y transitoria señala que **"Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú."**

- 3.1.3 El Código Civil, en su artículo 326° regula la unión de hecho entre un varón y una mujer, pero no contempla la unión civil entre personas del mismo sexo.

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 (...).

- 3.1.4 La Ley 29560, que amplió la competencia notarial para el reconocimiento de la unión de hecho.

Artículo 1.- Asuntos No Contenciosos. - Los interesados pueden recurrir indistintamente ante el Poder Judicial o ante el notario para tramitar según corresponda los siguientes asuntos:

(...)

8. Reconocimiento de unión de hecho.

9. Convocatoria a junta obligatoria anual.

10. Convocatoria a junta general.

- Regular los efectos jurídicos de la Unión Civil, institución constituida por dos personas del mismo sexo o del sexo opuesto.
- Establecer que las personas que opten por constituir una Unión Civil tendrán la condición de parientes de acuerdo con el Código Civil.
- Reconoce la unión de hecho existente entre el varón y la mujer que voluntariamente cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 326 del Código Civil.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.

3.2 Legislación Comparada

3.2.1 Argentina aprobó la Ley 1004 en el año 2002, permitiendo la normatividad de la Unión Civil:

Artículo 1º.- Unión Civil: *A los efectos de esta Ley, se entiende por Unión Civil:*

a) A la unión conformada libremente por dos personas con independencia de su sexo y orientación sexual.

Artículo 4º.- Derechos: *Para el ejercicio de los derechos, obligaciones y beneficios que emanan de toda la normativa dictada por la Ciudad, los integrantes de la Unión Civil tendrán un tratamiento similar al de los cónyuges.*

3.2.2 Chile aprobó la Ley 20830 en el año 2015 que dispone el Acuerdo de Unión Civil.

Artículo 1º.- El acuerdo de unión civil es un contrato celebrado entre dos personas que comparten un hogar, con el propósito de regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común, de carácter estable y permanente. Los contrayentes se denominarán convivientes civiles y serán considerados parientes para los efectos previstos en el artículo 42 del Código Civil.

3.2.3 Uruguay aprobó la Ley 18246 en el año 2007, permitiendo normar la Unión Concubinaria.

Artículo 2º (Caracteres). – *A los efectos de esta ley se considera unión concubinaria a la situación de hecho derivada de la comunidad de vida de dos personas – cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual – que mantienen una relación afectiva de índole sexual, de carácter exclusiva, singular, estable y permanente, sin estar unidas por matrimonio entre si y que no resulta alcanzada por los impedimentos dirimentes establecidos en los numerales 1º 2º, 4º y 5º del Artículo 91 del Código Civil.*

3.3 Normas convencionales

3.3.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos a través de la Resolución Legislativa 13282 suscrito por el Estado Peruano, dispone:

Artículo 1º *Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*

Artículo 2º

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, (...) o cualquier otra condición.

Artículo 7º *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.

***toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación
a tal discriminación.***

3.3.2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Decreto a través de la Ley 22128, suscrito por el Estado Peruano dispone:

Artículo 26° Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, (...) o cualquier otra condición social.

3.3.3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través del Decreto Ley 22129, suscrito por el Estado Peruano, dispone:

Artículo 2°

2. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo (...) o cualquier otra condición social.

3.3.4 La Convención Americana sobre Derechos Humanos a través Decreto Ley 22231 suscrito por el Estado Peruano, dispone:

Artículo 1°. Obligación de respetar los Derechos.

3.3.5 El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos y Culturales – Protocolo de San Salvador; a través de la Resolución Legislativa 26448, suscrito por el Estado Peruano dispone:

Artículo 3°. Obligación de no discriminación Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, (...) o cualquier otra condición social.

3.3.6 La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a través de la Resolución Legislativa 23432, suscrito por el Estado Peruano, dispone:

Artículo 2° Los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: (...)

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de la igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

3.3.7 La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer – Convención de Belén Do Pará a través de la Resolución

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

Legislativa 26583 suscrita por el Estado Peruano, dispone:

**Artículo 6° El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye,
entre otros: a) El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de
discriminación.**

IV. OPINIONES TÉCNICAS SOLICITADAS

Para la elaboración del presente dictamen, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, ha solicitado opinión de las siguientes entidades:

Proyecto de Ley 2803/2022-CR

Oficio de Requerimiento	Institución	Fecha	Oficio de Respuesta	Fecha
Oficio P.O. 0064-2022- 2023- CJYDDHH/CR	Defensoría del Pueblo	12/09/2022	SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O. 0066-2022- 2023- CJYDDHH/CR	RENIEC	22/09/2022	OFICIO 000197- 2022/JNAC/RENIEC	19/10/2022
			INFORME 000948- 2022/OAJ/RENIEC	06/10/2022
Oficio P.O. 0583- 2022-2023- CJYDDHH/CR	Facultad de Derecho Universidad de San Martín de Porres	23/01/2023	SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O. 0587- 2022-2023- CJYDDHH/CR	Centro de Estudios Jurídicos Santo Tomás Moro	23/01/2023	SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O. 0064- 2022-2023- CJYDDHH/CR	Defensoría del Pueblo	12/09/2022	OFICIO 0750-2022- DP/PAD	08/11/2022
Oficio P.O. 0582- 2022-2023- CJYDDHH/CR	Universidad San Ignacio de Loyola	23/01/2023	SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O. 0586-	POPULATION	23/01/202		

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

2022-2023— CJYDDHH/CR	RESEARCH INSTITUTE		SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O.0067- 2022-2023— CJYDDHH/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	22/09/2022	SIN RESPUESTA	-
Oficio1689-2023- 2024/CJYDDHH- CR	Defensoría del Pueblo	09/04/2024	SIN RESPUESTA	-
Oficio P.O. 0584- 2022-2023— CJYDDHH/CR	Universidad de Piura	23/01/2023	DER-SEC-005/23	25/01/2023
			OFICIO 000335- 2023-SG/ONPE	30/01/2023
Oficio P.O. 0065- 2022-2023— CJYDDHH/CR	Tribunal Constitucional	22/09/2022	SIN RESPUESTA	-

V. OPINIONES TÉCNICAS RECIBIDAS

Proyecto de Ley 002803//2021-CR

i) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Mediante el Oficio 000197-2022/JNAC/RENIEC, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil ha emitido el Informe 000948-2022/OAJ/RENIEC, en el que declara a la iniciativa legislativa como no viable. Este informe señala que de un examen del Proyecto de Ley 2803/2022-CR, denominado "Ley que establece la Unión Civil", se tiene la siguiente opinión:

- Que, la convivencia, cualquiera sea la denominación que se le dé, no origina un cambio en el estado civil de las personas, que optan por lo mismo, y, si bien constituyen una unidad sociológica familiar, no puede generar registro similar al del matrimonio en los Registros del Estado Civil a cargo del RENIEC, por expresa disposición constitucional.
- Que, la propuesta que las personas que "opten por constituir una Unión Civil tendrán la condición de parientes de acuerdo con el Código Civil", resulta incongruente puesto que el Código Sustantivo no regula el parentesco que provenga de la unión convivencial, atendiendo que el parentesco por afinidad sólo se produce a mérito del matrimonio.
- Que, si la finalidad de la propuesta es ampliar la protección legal a las parejas estables integradas por personas del mismo sexo; atendiendo que en la figura

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

del concubinato la diversidad sexual se encuentra de modo expreso en artículo 5° de la Constitución, corresponderá recurrir a la modificación de dicho artículo vía reforma constitucional, lo contrario significaría contravenir la Norma Fundamental.

ii) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Del análisis correspondiente al Informe 000948-2022/OAJ/RENIEC de fecha 06 de octubre de 2024, presentado por el RENIEC, se tiene que es el mismo que se desarrolló en el párrafo anterior.

iii) Oficina Nacional de Procesos Electorales

Del análisis correspondiente al Oficio 000335-2023-SG/ONPE de fecha 30 de enero de 2023, presentado por la ONPE, se tiene que solo pone en conocimiento que ha recibido el oficio de la decana de la facultad de derecho de la Universidad de Piura, sin otro análisis.

iv) Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio 0750-2022-DP/PAD, la Defensoría del Pueblo declara que la iniciativa legislativa no es viable; adjuntando al presente la opinión elaborada por la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo, que concluye en lo siguiente: "De las consideraciones desarrolladas en el presente informe, se advierte que el Proyecto de Ley N.º 2803/2022-CR no resulta viable en tanto no se ajusta a los actuales estándares internacionales en materia de protección de las personas LGTBI. Además, no se advierte en la formulación de la propuesta la prohibición de neutralidad, así como la creación de medidas afirmativas específicas para revertir la situación de exclusión y marginalización en la cual se encuentran. Esta propuesta solo contempla la dación de prerrogativas patrimoniales, pero desconoce el objetivo de reconocer un trato equitativo para las uniones de personas del mismo sexo, las mismas que ya se otorgan para las personas heterosexuales. Ello se traduciría en un impacto perjudicial e injustificado para la protección de las personas LGTBI y las referencias sobre el contenido de la igualdad y no discriminación a favor del matrimonio igualitario ya realizadas por la justicia constitucional peruana. Frente a lo expuesto, consideramos que debe archiversse la propuesta legislativa, ya que no se necesitaría crear más instituciones jurídicas de las que ya regularían la consolidación de la convivencia homosexual pues, de lo contrario, podría tener efectos estigmatizantes y de subestimación contra las personas LGTBI".

v) Universidad de Piura

Mediante Carta DER-SEC-005/23 remitida por la Universidad de Piura de fecha 25 de enero de 2023, pone en conocimiento, que, en atención a los oficios

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

enviados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, se está gestionando con las personas encargadas de las áreas correspondientes la posible realización de la información solicitada.

5.1 Opiniones de ciudadanos

a) El ciudadano Pedro Luis Guevara Romero opina:

Es un proyecto de ley urgente, mientras muchos países ya han avanzado hacia el matrimonio igualitario, Perú siquiera tiene una unión civil, esta ley debe de aprobarse lo antes posible para hacer camino hacia la igualdad ante la ley, que es uno de los principios fundamentales del liberalismo y de la república moderna, espero muy pronto el proyecto sea visto y aprobado en la comisión, para que el Perú salga del oscurantismo y al igual que el mundo civilizado, camine hacia el progreso social.

b) El ciudadano Rafael Benvenuto opina:

No estoy de acuerdo puesto que primero: hay problemas mucho más importantes que resolver, los cuales afectan económicamente a la mayor parte de la población y aún más a las poblaciones verdaderamente vulnerables: ancianos, niños y discapacitados. Hay prioridades y paremos ya de relativizar las cosas, disfrazando privilegios de derechos.

5.2 Opiniones de ciudadanos

a) El ciudadano Carlos Adolfo Waite Brignole opina:

La unión civil es un atentado contra la moral y no pueden obligar a pensar distinto a nuestra tradición como nación con más del 80% católicos.

b) El ciudadano Melquisedec Durand Soto opina:

Estamos en contra de este proyecto.

c) El ciudadano Jose William Ochoa Tuanama opina:

Este es un tema que genera mucho debate público, tengan en cuenta que es una forma de establecer reglas para una nueva forma de convivir de manera legal, considero que es importante tener la opinión del conglomerado de instituciones que hay en el Perú para poder definir la unión de personas de un mismo sexo, que se pronuncien los colegios profesionales (abogados, contadores, médicos, psicólogos, profesores, etc.), las organizaciones sociales, las autoridades regionales y locales, la defensoría del pueblo, sería bueno saber cuántas instituciones así como personas naturales respaldan o están de acuerdo con este planteamiento.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

6.1. Análisis técnico legal

Identificación del problema público

El ordenamiento jurídico peruano excluye de cualquier protección jurídica y reconocimiento institucional a las unidades familiares conformadas por dos personas mayores de edad y del mismo sexo quienes, uniéndose en un vínculo afectivo, optaron por compartir un proyecto de vida. Esta falta de reconocimiento jurídico no genera que la formación de dichos vínculos sea menos cierta o menos frecuente; todo lo contrario, sucede que el Estado deliberadamente opta por no reconocer a dichos vínculos impidiendo, a las personas afectadas, el pleno ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, así como de los derechos y obligaciones que otorgan el matrimonio o la unión de hecho a las parejas heterosexuales. En efecto, al negar el Estado la institucionalización de los vínculos formados por parejas del mismo sexo está impidiéndoles el ejercicio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, estrechamente ligado con el principio-derecho fundamental de respeto a la dignidad humana, consagrado en el artículo primero de la Constitución, y que, a su vez, constituye el fundamento de todos los derechos humanos.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley bajo estudio, esta situación constituye una continua infracción al numeral segundo del artículo segundo de la Constitución, el cual establece que todos los peruanos son titulares del derecho a la igualdad frente a la ley y que, en consecuencia, "nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".

Esta exclusión jurídica de los vínculos formados por parejas del mismo sexo se enmarca, además, en un contexto de discriminación hacia las personas lesbianas, gais o bisexuales. Al respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis señala que esta población enfrenta, de manera sostenida, obstáculos de discriminación y violencia que restringen sus libertades, limitan su acceso a oportunidades y su participación en la esfera pública y, en general, obstáculos que impiden que estas personas gocen plenamente de sus derechos fundamentales.

Esta situación de discriminación sostenida que afecta a la población LGBTI puede ser constatada en los resultados obtenidos en la *Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI 2017*³ elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en la cual se reveló que el 56.5% de la

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). "Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI 2017". Obtenido de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/lgbti.pdf>

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

población LGBTI en el Perú siente temor por expresar libremente su orientación sexual. Entre ellos, el 72% señaló sentir temor a ser discriminado y agredido, el 51.5% respondió sentir miedo perder a su familia, y el 44.7% confesó temer perder su trabajo debido a su orientación sexual.

En ese contexto, el problema público identificado, consistente en la situación de desigualdad ante la ley que recae sobre la población LGBTI, tiene consecuencias aún más profundas. La desprotección legal de los vínculos entre personas del mismo sexo exacerba el estado de vulnerabilidad que afronta dicha población, tanto en la esfera personal como patrimonial. Asimismo, la exclusión de este colectivo humano de cualquier reconocimiento institucional por parte del Estado solo colabora a perpetuar los patrones de discriminación, abonando a la confusión entre la ética pública y la ética privada.

Finalmente, debe repararse en que el contexto de exclusión y discriminación contra la población LGBTI conlleva costos económicos ciertos. Ello en relación con la imposibilidad de las parejas del mismo sexo para constituir patrimonios conjuntos o heredar, ser asistidos mediante la pensión de viudez a fin de cubrir los costos de vida básicos; pero, además, por los diversos obstáculos generados por la discriminación para el acceso al mercado laboral así como a oportunidades educativas de calidad. A ello se le debe agregar que muchas personas LGBTI son obligadas a abandonar el núcleo familiar a una edad temprana, con los evidentes efectos negativos que aquello conlleva para el desarrollo de los niños y adolescentes. Este menoscabo en el desarrollo del capital humano, generado directamente por el contexto de discriminación contra las personas LGBTI, genera un impacto negativo en la economía en su conjunto.

De este modo, se constata la existencia de un problema público consistente en la situación de desigualdad frente a la ley que afecta directamente a la población gay, lesbiana y bisexual, al negárseles reconocimiento jurídico por parte del Estado a los vínculos familiares formados por parejas del mismo sexo, lo cual, a su vez, agrava el contexto de discriminación, violencia y vulnerabilidad que sufre este sector de la población.

6.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La existencia de una situación de desigualdad sobre un grupo vulnerable

Los vínculos familiares formados por parejas del mismo sexo existen en la realidad. Su falta de reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico no hace a dichos vínculos menos reales, toda vez que el Derecho ni, para tal caso, las leyes, son constitutivas de la realidad, sino que, al contrario, se informan de ella,

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

reaccionan ante ella y la regulan. De tal modo que el Estado, al hacerse a un lado de aquella realidad y no reconocerla institucionalmente, está deliberadamente divorciando al Derecho de la realidad, dejando a un grupo de individuos marginados de la Ley, recortando así el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Dicha situación de marginalidad frente a la Ley se encuadra en un contexto de discriminación hacia la población LGBT.

Los datos oficiales (emitidos por alguna entidad del Estado) sobre la población LGBTI en general y sobre la discriminación que sufre este colectivo, en particular, son escasos o nulos. Ello no es sino un síntoma más de la profunda marginalización y discriminación que sufre sostenidamente este grupo humano. Tanto es el desdén del Estado y, sobre todo, la confusión entre la ética pública y la ética privada, que pareciera imperar una suerte de máxima de que aquello que no se nombra —o no se mide— no existe. Un ejemplo bastante controversial sobre ello ocurrió en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2013, en el cual el protocolo dictaba que, en caso de encontrar a una pareja homosexual, el empadronador debía registrar a una persona como "jefe del hogar" y a la otra persona como un **"no pariente"**. La situación de discriminación que vive la población LGBTI en el Perú es tan grave que hasta el propio Estado, quien se supone tiene como fin último la protección y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sistemáticamente mella la dignidad, la identidad y los derechos fundamentales de los integrantes de este colectivo humano.

Ahora bien, no obstante, los escasos de datos oficiales sobre la situación de discriminación que sufre la población LGBTI, la Defensoría del Pueblo, en el informe emitido con motivo del Proyecto de Ley 2647/2013-CR, presentó información que grafica con claridad el contexto de discriminación al que nos referimos, utilizando datos reportados por las organizaciones de la sociedad civil o por la comunidad internacional (ante la inexistencia de datos generados por el Estado peruano).

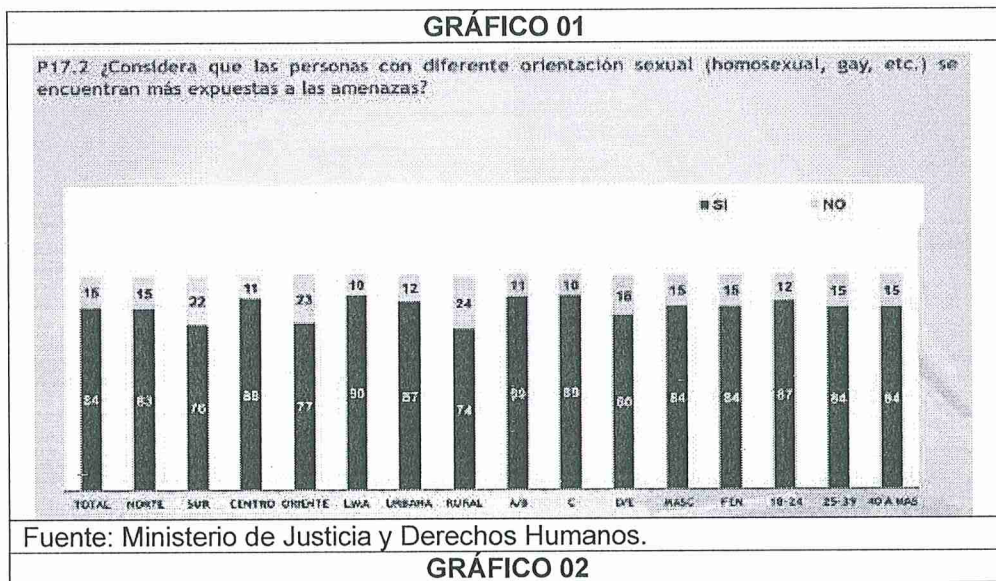
Así, de acuerdo con el Observatorio de Derechos LGBT y VIH/SIDA, citado por la Defensoría del Pueblo, solo en un año (2013) se registraron 96 casos de discriminación contra la población LGBT, siendo las problemáticas preponderantes los atentados contra la integridad física (17 casos), la discriminación en el ámbito de la salud (10 casos), discriminación en el ámbito familiar (10 casos) y discriminación en el ámbito laboral (10 casos).

Por otro lado, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú emitió un estudio que da cuenta de la preocupante situación de discriminación contra la población LGBTI y sobre los sesgos de la población en general que propician un clima de violencia y exclusión contra dicho colectivo. Así, se encontró que al 25.6% de los encuestados "no le gustaría tener de vecinos a personas homosexuales", solo por debajo de las cifras

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que, con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la Unión Civil.

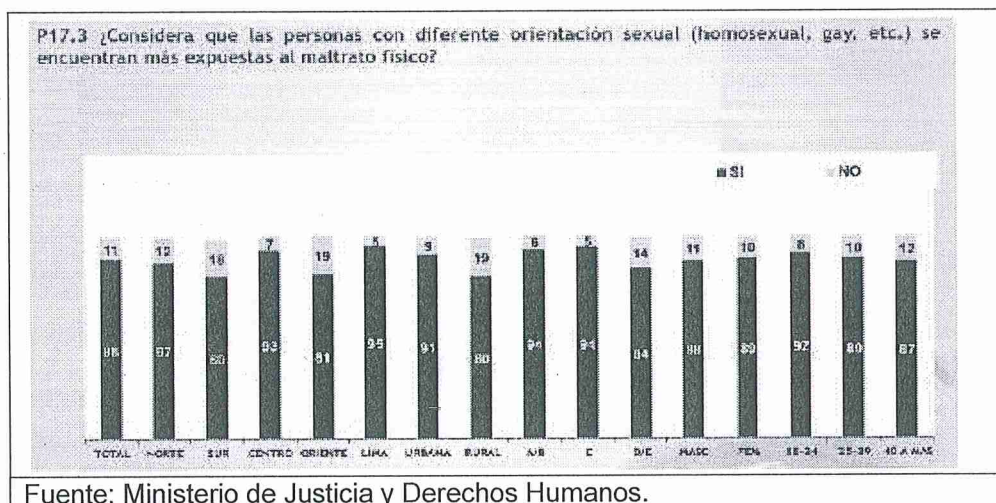
correspondientes a los "drogadictos", "personas con antecedentes penales" y de las "personas que beben mucho". Además, el mismo estudio reveló la existencia, a nivel de gobiernos locales, de políticas en materia de seguridad ciudadana que contemplan dentro de sus objetivos la "erradicación de homosexuales", como fue el caso de las políticas encontradas en diversas municipalidades de Lima Metropolitana, entre ellas Pueblo Libre, Jesús María, San Isidro y Comas, entre otras. Asimismo, reveló que la población percibe que tanto el Serenazgo (77.5%) como la Policía Nacional (74%) son las dos instituciones que menos respeto muestran hacia los derechos y dignidad de las personas LGBT⁴.

Asimismo, la *Encuesta para medir la opinión de la población peruana en relación con los derechos humanos*, elaborada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, revela que la sociedad peruana percibe que las personas LGBTI se encuentran más expuestas a las amenazas y al maltrato:



⁴ Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Informe Anual sobre derechos humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2012. Obtenido de: <https://promsex.org/wp-content/uploads/2013/05/informetlgb2012.pdf>

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**



De acuerdo con la opinión técnica de la Defensoría del Pueblo, reseñada anteriormente en el presente dictamen, estos datos reflejan una profunda estigmatización que impide el ejercicio de los derechos fundamentales de la población LGBT, lo cual exige una pronta actuación desde el Estado a fin de superarla.

Por otro lado, de acuerdo con el ranking anual de reconocimiento y garantía de los derechos de las personas LGBT elaborado por el portal Spartacus, citado por la Defensoría del Pueblo en su informe de opinión, el Perú ocupa el puesto 93 de 210. Si bien ello representa una ligera mejora respecto del resultado obtenido en el primer ranking elaborado en 2012, cuando el Perú ocupó el puesto 113 de 138 países evaluados, vale la pena notar, con preocupación, que, en cuanto al reconocimiento y garantía de derechos fundamentales de la población LGBT, aún el Perú se encuentra por debajo de países con índices de desarrollo menores, o países con un arraigo religioso más profundo⁵. **PP 8 – INFORME DEFENSORÍA 2013.**

Adicionalmente, la situación de vulnerabilidad que afronta la población LGBTI pudo ser constatada mediante la *Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI 2017*⁶ elaborada por el INEI. En aquel estudio se encontró que al menos el 56.6% de la población LGBT en el Perú siente temor de expresar libremente su orientación sexual y, de ese grupo, el 72% indicó sentirse amenazado ante agresiones.

⁵ Spartacus (2024): Ránking de países en cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos de las personas LGBTIQ. Obtenido de: <https://spartacus.gayguide.travel/gaytravelindex.pdf>

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). "Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI 2017". Obtenido de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/lgbti.pdf>

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

Por último, cabe mencionar que de acuerdo con la Primera Encuesta Nacional de Derechos Humanos⁷, elaborada por el MINJUS, reveló que el 93% de los peruanos considera que en el Perú las personas con orientación sexual no heterosexual se encuentran más expuestas a la discriminación.

6.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Sobre la propuesta legislativa:

a. Igualdad ante la ley – principio de no discriminación - la orientación sexual como categoría sospechosa de discriminación PP8 – Informe Defensoría 2013

El segundo inciso del artículo segundo de la Constitución Política establece claramente que constituye un derecho fundamental la igualdad ante la ley: "nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".

La igualdad ante la ley presenta una doble dimensión: en tanto principio constituye "uno de los pilares del orden constitucional que permite la convivencia armónica en la sociedad", mientras que, en tanto derecho fundamental, "implica una exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado para que éste lo respete, proteja o tutele"⁸.

El artículo constitucional citado incluye, en efecto, una lista de motivos ante los cuales se proscribe la discriminación: "origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica", e incluye una cláusula abierta: "o de cualquier otra índole". Pues bien, el constituyente al haber redactado dicho artículo de tal manera identificó una lista de *categorías sospechosas de discriminación*, lo cual el Tribunal Constitucional ha interpretado como criterios de clasificación que aluden a determinados grupos sociales que han sido históricamente discriminados y que, por ende, requieren de una protección proactiva por parte del ordenamiento jurídico⁹. El concepto de categorías sospechosas de discriminación explica también por qué este artículo contiene una cláusula abierta y no una cerrada: "de cualquier otra índole". Y es que resulta que dichas categorías surgen en contextos históricos y sociales que, al ser cambiantes, requieren ser abarcados en el texto constitucional sin necesidad de una mención expresa.

⁷ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Universidad ESAN: "Encuesta para medir la percepción de la población peruana en relación a los derechos humanos". Obtenido de: <http://observatorioderechoshumanos.pe/jmla25/images/archivos/Libros/4.pdf>

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0606-2004-PA/TC (FJ. 9).

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2317-2010-AA/TC (FJ 32).

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

En ese sentido, y en concordancia con lo anteriormente expuesto respecto del contexto de discriminación, vulnerabilidad y violencia que recae sobre la población homosexual, es evidente que la orientación sexual constituye una de esas categorías sospechosas de discriminación que quedan abarcadas en la cláusula abierta del numeral 2 del artículo 2 de la Constitución. Tal aseveración ha sido sostenida por el Tribunal Constitucional, argumentando, además, que la discriminación por motivos de orientación sexual no es compatible con los principios-derechos a la igualdad y al respeto de la dignidad humana.

b. Derechos fundamentales. Dignidad humana y de libre desarrollo de la personalidad – TC (INFORME MINJUS PP 11)

La literatura clásica entiende a la dignidad humana como aquella condición inherente a todos los seres humanos que nos reconoce a todos, sin excepción, como titulares de una real autonomía sobre nuestras propias vidas. Como tal, no es derivada o subordinada, sino que la dignidad es autónoma en sí misma y es inseparable de la condición humana: surge únicamente con ella y de ella.

Asimismo, se considera a la dignidad humana como objeto de la ética pública: "la ética pública se justifica porque el hombre es digno y tiene como objetivo desarrollar esa dignidad"¹⁰. Vista así, para Kant la dignidad humana implica necesariamente la "interdicción de instrumentalización o confiscación del ser humano"¹¹. Tomando dicha idea, y agregando que, como se señaló, para la literatura clásica la dignidad humana constituye el objeto de la ética pública, Von Wintrich afirma claramente que la dignidad humana entraña la "prohibición de hacer del hombre un objeto de la acción estatal". A decir del Tribunal Constitucional peruano, "(...) prohíbe, consiguientemente, que aquélla (la persona humana) sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento instrumental"¹².

En cuanto al tratamiento jurídico de la dignidad humana, en el caso peruano, el artículo primero de la Constitución establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado". Este concepto, que constituye la base fundamental de la Constitución, importa una doble dimensión: por un lado, la dignidad humana es el fundamento de los parámetros axiológicos y jurídicos de las disposiciones constitucionales; por otro lado, configura los límites y alcances de los derechos y garantías constitucionales.

¹⁰ Viteri Custodio (2012): "La naturaleza jurídica de la dignidad humana: un análisis comparado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y el Tribunal Constitucional Federal alemán".

¹¹ Ídem.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 10087-2005-PA/TC. Obtenida de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/10087-2005-AA.pdf>

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha ahondado en el desarrollo de la dignidad humana como concepto jurídico señalando, en precedente vinculante, que se trata de un derecho-principio que comporta "un *dinamo* de los derechos fundamentales; por ello es parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, así como la fuente de los derechos fundamentales"¹³. (fundamento 5 <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/10087-2005-AA.pdf>) Existe un importante desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional, en tanto derecho-principio que rige nuestro sistema jurídico. Fundamento 4: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/02101-2011-AA%20Resolucion.html>

c. Ética privada vs Ética pública

Tal como ha sostenido Carlos S. Nino, una conducta debe estar exenta de toda interferencia estatal cuando ella es susceptible de ser valorada por el ciudadano como relevante a su plan de vida libremente elegido o asumido, y no implica un riesgo apreciable de generar perjuicios relativamente serios a intereses legítimos de terceros (ética pública), sin que pueda incluirse entre tales intereses las meras preferencias de los demás acerca del modo de vida que el ciudadano debería adoptar (ética privada)¹¹. **INFORME MINJUS 2013**

d. Sobre la referencia constitucional a la Unión de Hecho

El artículo 5 de la Constitución Política establece que "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". Compartimos la interpretación esgrimida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁴ sobre aquel artículo, en tanto que no constituye, de modo alguno, una prohibición constitucional para las uniones civiles conformadas por personas del mismo sexo, como se ha querido hacer creer desde un sector doctrinario.

La intención del constituyente al mencionar explícitamente la unión estable entre "un varón y una mujer" acarrea como consecuencia la imposibilidad de restringir o mellar los alcances y aplicación de aquella institución a las parejas heterosexuales. No obstante, como adelantábamos, no implica una prohibición al legislador para extender la aplicación de dicha institución a parejas homosexuales. Argumentar aquello nos llevaría al absurdo de considerar que la Constitución impide dotar de verdadera eficacia a su propio principio-derecho

¹³ Ídem.

¹⁴ Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014) a propósito del Proyecto de Ley 2647/2013-CR. Obtenido de:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24F403AE5D6F527605257CFC0076AC23/\\$FILE/doc27032014-140153.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/24F403AE5D6F527605257CFC0076AC23/$FILE/doc27032014-140153.pdf)

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

a la igualdad y no discriminación.

Como se mencionaba, se ha argumentado que el artículo 5 de la Constitución constituye una prohibición para la configuración de uniones civiles conformadas por parejas del mismo sexo. No obstante, bajo tal interpretación tendría que aceptarse que la Constitución ha incluido en su cuerpo normativo una cláusula abiertamente discriminatoria: "se otorga el derecho X a las personas Y, pero se prohíbe el goce de dicho derecho a las personas Z". Ello, como se puede apreciar fácilmente, sería atentatorio del principio de coherencia de la Constitución, el cual debe regir la interpretación de la misma, así como de los principios y valores reconocidos en ella misma y, en particular, los derechos fundamentales, a la luz de los cuales se debe interpretar la Constitución, conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia. Al respecto también se ha pronunciado el Ministerio de Justicia:

"Significa tan solo que se encuentra constitucionalmente prohibido de desconocer la aplicación de esta institución a personas de distinto sexo. Un razonamiento distinto conllevaría asumir que la Constitución ha impedido al legislador adoptar medidas que permitan dotar de mayor eficacia al principio-derecho a la igualdad y no discriminación constitucionalmente reconocido, lo cual no es posible, pues, como es sabido, el Tribunal Constitucional exige interpretar las reglas e instituciones constitucionales conforme a los principios en ella reconocidos, en particular, conforme a los derechos fundamentales (...)"

Es importante, en ese sentido, que el artículo 5, así como toda la Constitución, sea interpretado siguiendo los principios interpretativos fijados por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 5854-2004-PA/TC, el cual constituye precedente constitucional vinculante. Al respecto, el Tribunal señaló que las disposiciones constitucionales no responden a una lógica subsuntiva (ante un supuesto jurídico y un hecho de la realidad que reproduce dicho supuesto se desprende una consecuencia jurídica), por lo cual se exige el empleo de métodos de interpretación constitucional que no se agoten en los criterios tradicionales tales como el criterio literal, el teleológico, sistemático e histórico. Así, en el fundamento jurídico 12 de la citada sentencia, el Tribunal estableció los siguientes criterios:

- a) *"El principio de unidad de la Constitución: Conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un "todo" armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.*
- b) *El principio de concordancia práctica: En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta "optimizando" su interpretación, es decir, sin "sacrificar" ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en*

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada "Constitución orgánica" se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).

- c) El principio de corrección funcional: Este principio exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado.*
- d) El principio de función integradora: El "producto" de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad.*
- e) El principio de fuerza normativa de la Constitución: La interpretación constitucional debe encontrarse orientada a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, vinculante in toto y no sólo parcialmente. Esta vinculación alcanza a todo poder público (incluyendo, desde luego, a este Tribunal) y a la sociedad en su conjunto.*

(...)"¹⁵.

6.4. Análisis costo beneficio

1. Análisis del impacto social

La propuesta legislativa busca abordar un problema social con tintes de igualdad y no discriminación ante la ley; esto debido a la falta de reconocimiento y desprotección legal a las parejas constituidas por dos personas del mismo sexo, que hasta la actualidad han sido relegados por un Estado que los ha invisibilizado.

La norma propuesta incorpora una nueva figura jurídica, que actualmente no se encuentra contenida ni regulada en las leyes ni en otro tipo de norma de menor jerarquía. Esto, no obstante, se encuentra en perfecta armonía con los preceptos constitucionales de igualdad ante la ley y no discriminación, así como el derecho a la identidad y al desarrollo personal.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 5854-2005-PA/TC. F.J 12. Obtenida de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

Por ello es importante que la sociedad en su conjunto avance hacia una mayor inclusión y aceptación de las diferentes expresiones del amor y la familia. La aprobación de esta Ley representa un hito histórico en la lucha por la igualdad y el respeto a los derechos de las personas.

2. Análisis del impacto institucional

Como se puede apreciar, el Perú ha atravesado grandes cambios sociales que han replanteado la situación personal y afectiva de una parte importante de la población, la misma que no siente que las instituciones jurídicas le brindan las oportunidades y las seguridades que requieren para desarrollarse plenamente, Tal como sucedió con las relaciones de hecho que a través del tiempo fueron recibiendo reconocimiento de derechos dentro de la estructura familiar que ofrecía la legislación peruana. hoy es una realidad innegable que gran cantidad de personas no encuentran satisfechas sus expectativas con el matrimonio o con la unión de hecho.

En atención a esta población y dentro del marco de libertades individuales que promueve el orden constitucional, se presenta la alternativa de la Unión Civil como una manera de brindar la protección del Estado a sus relaciones afectivas y a su proyecto de vida en común.

3. Análisis del impacto político

Se está creando una categoría jurídica por la cual dos personas unidas voluntariamente por un vínculo afectivo puedan desarrollar un proyecto de vida común. garantizando la protección del Estado a sus derechos y libertades individuales, en circunstancias que hasta el momento las tiene en desprotección por causa del vacío legal que existe.

El derecho, y por ende la legislación, no puede ser estática, sino que debe cambiar juntamente con las variaciones que se van dando en nuestra sociedad, siendo un reflejo de la realidad, de la vida y de las condiciones de vida de los ciudadanos. Así el Estado a través de la legislación da un impacto político positivo de inclusión y reconocimiento a las minorías sexuales, reforzando los principios democráticos que establece nuestra Constitución.

4. Impacto de la propuesta legislativa

La iniciativa propuesta tiene correlación con políticas de Estado contenidas en el acuerdo nacional, específicamente en aquellas relacionadas con democracia y Estado de derecho. dentro de las cuales se establece que el Estado garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil. y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

supremo del Estado, Asimismo, señala que existe el compromiso de fomentar el diálogo y la concertación entre las organizaciones civiles, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad.

En ese contexto, se considera que la iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al Estado, muy por el contrario, contribuye al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la imagen internacional del país.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley **2803/2022-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LA UNIÓN CIVIL

Artículo 1. Definición de la unión civil

La unión civil es el acuerdo de voluntades de dos personas del mismo sexo o de sexo opuesto, denominados convivientes civiles, unidos voluntariamente para compartir un proyecto de vida en común. Con ese propósito, se obligan mutuamente, uno frente al otro, a cuidarse, a apoyarse y a tomar decisiones relevantes para la vida de ambos.

Artículo 2. Constitución de la unión civil

La unión civil se constituye mediante escritura pública inscrita en el Registro de Personas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, bajo sanción de nulidad.

Artículo 3. Requisitos

Los requisitos para que las personas constituyan una unión civil son los siguientes:

- a) Ser mayor de edad.
- b) No estar unido en matrimonio, unión de hecho o unión civil.
- c) No ser deudor alimentario.
- d) Gozar de plena capacidad para el ejercicio de sus derechos civiles.
- e) No ser parientes por consanguinidad ascendiente o descendiente, hermanos o medio hermanos, sin limitaciones.
- f) No ser parientes por adopción sin limitaciones, es decir, entre adoptante y adoptado,

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

adoptante y descendiente o cónyuge del adoptado, descendiente o cónyuge del adoptante y adoptado, hijo del adoptante y adoptado y adoptante e hijo del adoptado; así como tampoco entre adoptados de una misma persona. Esos impedimentos subsisten mientras la adopción no sea anulada o revocada.

- g) No ser parientes por afinidad en línea recta, sin limitaciones.
- h) Contar con la declaración bajo juramento de no menos de dos testigos y de un máximo de cinco testigos que den fe del cumplimiento de los requisitos dispuestos en el presente artículo.

Artículo 4. Contratos

Los convivientes civiles pueden celebrar contratos que regulen sus relaciones personales y patrimoniales derivados de la convivencia, así como también las compensaciones económicas que consideren adecuadas para el caso de disolución de la unión civil, conforme a la ley, al orden público y a las buenas costumbres.

Artículo 5. Régimen patrimonial

- 5.1. Los convivientes civiles pueden optar por un régimen patrimonial conjunto o personal, el mismo que debe constar en la escritura pública de constitución de la unión civil.
- 5.2. El régimen patrimonial puede ser variado mediante escritura pública inscrita en el Registro de Personas Naturales.
- 5.3. Para el régimen patrimonial en la unión civil, se aplican las normas contenidas en los artículos comprendidos entre el 295 y el 331 del Código Civil, inclusive.

Artículo 6. Derechos y deberes de los convivientes civiles

- 6.1. La gestión de los bienes que adquiera cualquiera de los convivientes civiles durante la duración de la unión civil se rigen por lo dispuesto en el artículo 5.
- 6.2. Los convivientes civiles están obligados a prestarse ayuda mutua y contribuir al sostenimiento del domicilio común.
- 6.3. Cualquiera de los convivientes civiles puede asegurar al otro en un régimen de seguridad social en las mismas condiciones que los cónyuges o convivientes.
- 6.4. Cualquiera de los convivientes civiles puede tomar decisiones médicas respecto del otro conviviente si este último no se encuentra en condiciones de decidir por sí mismo o si la urgencia del caso no permite esperar a que esté en condiciones de decidir. Durante la vigencia de una unión civil, la decisión del conviviente civil prevalece sobre la de cualquier otro pariente.
- 6.5. Los convivientes civiles pueden realizar visitas íntimas a centros penitenciarios, en caso de que uno de ellos se encuentre privado de su libertad.
- 6.6. Los convivientes civiles están impedidos de contraer matrimonio con algún tercero mientras dure su vigencia.
- 6.7. Los convivientes civiles se deben mutuamente alimentos.
- 6.8. Los convivientes civiles tienen derecho a percibir la pensión y demás beneficios derivados de la muerte de uno de ellos en la proporción que fija la ley para los cónyuges.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**

Artículo 7. Sucesión

Los convivientes civiles tienen los mismos derechos sucesorios de los herederos de primer orden sin perjuicio de su participación en el régimen de patrimonio conjunto, de ser el caso.

Artículo 8. Disolución

- 8.1. La unión civil se disuelve por la manifestación expresa de los involucrados o la muerte de uno de ellos. La disolución se realiza mediante escritura pública y se inscribe ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, y sus efectos jurídicos aplican partir del día siguiente de efectuada su inscripción.
- 8.2. También procede la disolución de la unión civil a pedido de uno de los convivientes civiles, cuando el otro no cumpla con los deberes establecidos en el artículo 6.
- 8.3. La unión civil se disuelve de pleno derecho si los convivientes civiles contraen matrimonio, en concordancia con el párrafo 6.6 del artículo 6.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reconocimiento de las uniones civiles celebradas en el extranjero

El Perú reconoce las uniones civiles celebradas en el extranjero. Si la institución, aunque con otra denominación en el extranjero, confiere los mismos derechos y deberes que la legislación peruana, esta puede inscribirse en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días contados desde su entrada en vigor.

TERCERA. Normativa sobre unión civil

En un plazo de noventa días contados desde la publicación del reglamento de la presente ley, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos aprueba las normas adicionales y necesarias para la inscripción de las uniones civiles.

Dese cuenta

Sala de Comisión

Lima, 20 de noviembre de 2024



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2024 18:37:49-0500



ISAAC MITA ALANOCA
Presidente

Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/11/2024 18:13:01-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCA/MA Victor Raul
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2024 18:21:39-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/11/2024 23:18:47-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2024 10:14:13-0500

"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"

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 09:43:37-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20181749126 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 26/11/2024 11:14:39-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 16:04:59-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 10:55:58-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 16:52:26-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 14:10:35-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 16:40:58-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2024 09:34:07-0500



Comisión de Justicia y Derechos Humanos

"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"

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2803/2022-CR, que,
con texto sustitutorio, proponen la Ley que establece la
Unión Civil.**