



Comisión de Justicia y Derechos Humanos

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

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
3171/2022-CR	Flavio Cruz Mamani	Perú Libre	Ley que establece el Registro de Unión de Hecho a cargo de las Municipalidades

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 08 de marzo de 2023, acordó por **UNANIMIDAD**, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor de los congresistas: GONZA CASTILLO Américo, BALCÁZAR ZELADA José María, CERRÓN ROJAS Waldemar José, CHÁVEZ CHINO Betssy Betzabet, CRUZ MAMANI Flavio, DOROTEO CARBAJO Raúl Felipe, ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA Gladys Margot, GUERRA GARCÍA Campos Hernando, LUQUE IBARRA Ruth, MORANTE FIGARI Jorge Alberto, MOYANO DELGADO Martha Lupe, MUÑANTE BARRIOS Alejandro y SALHUANA CAVIDES Eduardo.

Con ningún voto en contra y ningún voto en abstención.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 3171/2022-CR fue presentado y decretado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Fecha de decreto e ingreso a la Comisión	Comisión
3171/2022-CR	26/09/2022	28/09/2022	Justicia y Derechos Humanos Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

En el periodo parlamentario 2016-2021, se presentó la siguiente iniciativa legislativa con el propósito de autorizar a las municipalidades provinciales y distritales del país, el reconocimiento y registro de las uniones de hecho y, con ese fin, establece los requisitos y procedimientos correspondientes.

- **Proyecto de Ley 6679/2020-CR**, que propone la *"Ley que establece el registro de unión de hecho a cargo de las municipalidades y otorga la certificación gratuita a los convivientes de fallecidos a consecuencia del COVID-19"*.

Dicho proyecto de ley se encuentra en el archivo, según lo dispuesto por el Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 17 de agosto de 2021.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 3171/2022-CR en su artículo 1 establece que tiene por objeto crear el Registro Municipal de la Unión de Hecho a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

En su artículo 2 señala que en el Registro pueden inscribirse quienes conviven en pareja por lo menos dos (2) años continuos y se encuentren libres de impedimento matrimonial. Asimismo, se refiere que la unión de hecho, para alcanzar su finalidad 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.

Aunado a ello, en los artículos 3, 4 y 5 del proyecto de ley se propone:

"Artículo 3. Procedimiento para el Registro de la Unión de Hecho"	"Artículo 4. Requisitos para el Registro de la Unión de Hecho"	"Artículo 5. Promoción de la Unión de Hecho"
Quien pretenda registrar la Unión de Hecho puede solicitar por escrito ante el alcalde provincial o distrital del domicilio de los convivientes. Para tal efecto, las municipalidades provinciales y distritales dentro de su autonomía administrativa aprobarán el procedimiento administrativo simplificado y el cobro de una tasa por el servicio administrativo, para el registro y	La solicitud del registro de la Unión de Hecho debe ir acompañado de los siguientes requisitos: a) Nombres, números de DNI, firma o huella digital de los convivientes solicitantes. La solicitud para registrar la unión de hecho. b) Declaración Jurada de convivencia de no menos de dos (2) años de manera continua y que se encuentran libres de impedimento matrimonial o	Las municipalidades provinciales y distritales deben promover el registro de la unión de hecho y publicar en su portal institucional los requisitos y el procedimiento correspondiente".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

expedición del certificado del Registro de la Unión de Hecho correspondiente".	de convivencia. c) Declaración Jurada, bajo responsabilidad, de dos (2) testigos indicando que los solicitantes conviven dos (2) años continuos o más. d) Otros documentos, de ser necesario, que acrediten que la unión de hecho tiene por lo menos dos (2) años continuos".	
--	---	--

Finalmente, y conforme se puede observar, para dichos efectos, en el artículo 3 se faculta a las municipalidades provinciales y distritales dentro de su autonomía administrativa, aprobar el procedimiento administrativo simplificado y el cobro de una tasa por el servicio administrativo, razón por la cual la Única Disposición Complementaria Transitoria dispone incorporar el numeral 37 al artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 20.- Atribuciones del alcalde

Son atribuciones del alcalde:

[...]

37. Registrar la Unión de Hecho, de acuerdo a Ley".

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1979
- Constitución Política del Perú de 1993
- Decreto Legislativo 295, Código Civil
- Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 29560, Ley que amplía la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES

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	Oficio	Institución	Fecha
3171/2022-CR	0188-2022-2023-CJYDDHH/CR	Defensoría del Pueblo	10/10/2022
	0189-2022-2023-CJYDDHH/CR	Ministerio Público	10/10/2022
	0190-2022-2023-CJYDDHH/CR	Poder Judicial	10/10/2022
	0191-2022-2023-CJYDDHH/CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	10/10/2022
	0192-2022-2023-CJYDDHH/CR	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	10/10/2022

V. OPINIONES TÉCNICAS RECIBIDAS

El **Proyecto de Ley 3171/2022-CR**, ha recibido las siguientes opiniones:

a) Poder Judicial

Mediante el Oficio N° 000488-2022-GA-P-PJ de fecha 27 de octubre de 2022, el Poder Judicial remite el Informe N° 000332-2022-GA-P-PJ, que concluye que el Proyecto de Ley 3171/2022-CR "*Ley que establece el Registro de Unión de Hecho a cargo de las municipalidades*", **resulta viable por las siguientes consideraciones:**

- La iniciativa legislativa pretende que las municipalidades, a través de su autonomía administrativa, aprueben un procedimiento administrativo a fin de registrar la unión de hecho, siempre y cuando los declarantes cumplan con determinados requisitos para su registro, tal como lo refiere el artículo 4 de la propuesta.
- Por otro lado, el registro de unión de hecho ante una municipalidad se debe dar siempre y cuando ambos declarantes se encuentren de acuerdo con ello.
- Finalmente, se agrega que, el artículo 5 de la Constitución Política, ha reconocido expresamente a la unión de hecho como uno de estos tipos de estructura familiar

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

que merecen protección del orden jurídico nacional de acuerdo a su naturaleza.

b) Defensoría del Pueblo

Mediante el Oficio N° 729-2022-DP/PAD de fecha 28 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo concluye que el Proyecto de Ley 3171/2022-CR, **resulta viable por las siguientes consideraciones:**

- La Constitución Política del Perú reconoce a las uniones de hecho (artículo 5), en sintonía con la obligación del Estado de proteger a las familias (artículo 4), y permite la aplicación del régimen de la sociedad de gananciales, en cuanto les sea aplicable. En concordancia con ello, el artículo 326 del Decreto Legislativo 295, Código Civil señala los requisitos que deben cumplir estas uniones de hecho para su protección legal.
- Por otro lado, actualmente existen dos formas de reconocimiento de las uniones de hecho. Mediante la vía judicial, que en la mayoría de los casos se realiza cuando uno de los convivientes fallece o a razón de la decisión unilateral de uno de sus integrantes de dar por finalizada la convivencia¹. Y, mediante la vía notarial, por la que, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 29560, las uniones de hecho se inscriben mediante escritura pública y se remiten al Registro Personal del lugar donde reside la pareja.
- Bajo ese marco, la iniciativa legislativa que propone que las municipalidades provinciales y distritales registren las uniones de hecho que cumplan con los requisitos del Código Civil, constituye una medida importante. En efecto, esta propuesta se constituirá en una vía de reconocimiento administrativa y complementaria a las ya existentes. Además, permite contar con una vía más accesible tanto económica como geográficamente, lo que beneficiará a todas las personas a nivel nacional.
- Finalmente, se recomienda considerar la modificación de los estados civiles reconocidos por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Reniec. En ese sentido, debería ser incluido el estado civil de convivencia o unión de hecho, a fin de que los registros civiles de las municipalidades, acorde con esta nueva función, emitan constancias o actas que puedan ser certificadas e incorporadas al sistema del Reniec.

¹ Zuta Vidal, Erika Irene. La unión de hecho en el Perú, los derechos de sus integrantes y desafíos pendientes. En: Revistas IUS ET VERITAS, N° 56, julio 2018/ISSN 2411-8834 (en línea), página, 190.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

c) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Mediante el Oficio N° D002532-2022-MIMP-SG de fecha 25 de noviembre de 2022, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, remite el Informe N° D000246-2022-MIMP-OGAJ, el cual concluye que el Proyecto de Ley 3171/2022-CR, **resulta viable con las siguientes observaciones:**

- A pesar que se menciona en la exposición de motivos, en ninguno de los artículos de la fórmula legal del proyecto de ley se hace la precisión que se debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 326 del Decreto Legislativo 295, Código Civil.
- Aunado a ello, el proyecto de ley no guarda homogeneidad entre el artículo 1 referido al objeto de la ley con los artículos 2, 3 y 4 que incluyen disposiciones relacionadas al reconocimiento de la unión de hecho, materia diferente al objeto de la iniciativa legislativa que es la creación de un Registro.
- Asimismo, el proyecto de ley no guarda coherencia en cuanto al uso del término "Registro", para expresar y regular conceptos diferentes como es el "Registro" y "Reconocimiento".
- También, es importante resaltar que la problemática del registro de la unión de hecho, no se resuelve exclusivamente con la extensión de facultades al alcalde sea provincial o local; ya que, coexisten otros factores colaterales al económico, por las que una pareja de convivientes no podrá formalizar su unión, en algunos casos será el desconocimiento de los beneficios de la norma, en otros la lejanía, más aún si uno o ambos convivientes presentan discapacidad física.
- Por otro lado, y en relación al artículo 4 de la fórmula legal propuesta, sobre los requisitos para la inscripción en el Registro Municipal de Uniones de Hecho, resulta necesario que la exposición de motivos desarrolle los argumentos que los sustentan, y que demuestren los beneficios del Registro que se propone frente a los trámites ante notario o Poder Judicial, no sólo en relación a los menores costos económicos, sino también con la seguridad jurídica de la pareja.
- Finalmente, la iniciativa legislativa debe especificar su finalidad, así como su ámbito de aplicación.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis técnico legal

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

El proyecto de ley en estudio propone implementar el Registro Municipal en el cual se inscriban y reconozcan las uniones de hecho. El Registro estará a cargo de las municipalidades provinciales y distritales, podrán inscribirse las personas que convivan en pareja por lo menos dos (2) años continuos libres de impedimento matrimonial y que lo soliciten en forma oral o por escrito ante el alcalde provincial o distrital del domicilio de la convivencia, siempre que se cumpla con lo establecido en el artículo 326 del Código Civil. Para ello, y respetando la autonomía administrativa de la que gozan las municipalidades, se establece que se apruebe un procedimiento administrativo y el cobro de una tasa con tarifas sociales correspondiente a la prestación del servicio, para el reconocimiento y la expedición del certificado de la unión de hecho correspondiente.

Asimismo, las municipalidades provinciales y distritales deben promover la inscripción y el reconocimiento de las uniones de hecho en el Registro Municipal a través sus portales institucionales, y la publicación de los requisitos y el procedimiento.

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que nuestro ordenamiento civil, en los artículos 233 y 326 establece lo siguiente:

"Artículo 233.- *La regulación jurídica de la familia tiene por finalidad contribuir a su consolidación y fortalecimiento, en armonía con los principios y normas proclamados en la Constitución Política del Perú".*

"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.*

La posesión constante de estado a partir de fecha aproximada puede probarse con cualquiera de los medios admitidos por la ley procesal, siempre que exista un principio de prueba escrita.

La unión de hecho termina por muerte, ausencia, mutuo acuerdo o decisión unilateral. En este último caso, el juez puede conceder, a elección del abandonado una cantidad de dinero por concepto de indemnización o una pensión de alimentos, además de los derechos que le correspondan de conformidad con el régimen de sociedad de gananciales.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

Tratándose de la unión de hecho que no reúna las condiciones señaladas en este artículo, el interesado tiene expedita, en su caso, la acción de enriquecimiento indebido.

Las uniones de hecho que reúnan las condiciones señaladas en el presente artículo producen, respecto de sus miembros, derechos y deberes sucesorios, similares a los del matrimonio, por lo que las disposiciones contenidas en los artículos 725, 727, 730, 731, 732, 822, 823, 824 y 825 del Código Civil se aplican al integrante sobreviviente de la unión de hecho en los términos en que se aplicarían al cónyuge".

Dentro de ese contexto, resulta conveniente precisar que la Constitución Política del Perú de 1979 reconoció por primera vez el concubinato o unión de hecho y estableció en su artículo 9 lo siguiente:

"Artículo 9.- *La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho por el tiempo y en las condiciones que señala la ley, da lugar a una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto es aplicable".*

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 5 ha reconocido también a la unión de hecho como uno de estos tipos de estructura familiar que merecen protección del orden jurídico nacional, de acuerdo a su naturaleza. Así, expresamente señala 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"*.

Bajo ese marco, y siguiendo al profesor Yuri Vega Mere², *"pese a que el legislador ordinario de 1984, siguiendo al constituyente de 1978-1979, no tuvo como intención instaurar un régimen de protección al concubinato, pues más bien su "ideal" fue lograr su paulatina disminución y eventual desaparición, el artículo 326 del Código Civil llegó a reconocer algunos efectos al concubinato "propio" o "perfecto"; sin embargo, "la Constitución vigente, siguiendo la tendencia de los tratados internacionales que hoy protegen a la familia, dispensa a esta una tutela amplia aun no medie una unión matrimonial"*.

Por su parte, en la Casación 1532-2013-Lambayeque³, la Corte Suprema ha establecido lo

² Declaración judicial y/o notarial de unión de hecho: por qué optar por una u otra. Yuri Vega Mere.

³ Casación 1532-2013 Lambayeque, del 7 de marzo de 2014.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

siguiente:

Décimo. - El que la unión de hecho, según la Carga Magna del año mil novecientos noventa y tres sea fuente generadora de una familia, la que también reconoce su protección así como la de la comunidad, nos conduce a su vez al derecho humano a fundar una familia, reconocido en el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos (...).

Décimo Primero. - Ahora bien, encontrándose implícito en el artículo 5 de la Carta Magna, que reconoce a la unión de hecho, el derecho a fundar una familia, la acción de reconocimiento de dicha unión no está sujeta a plazo prescriptorio, pues los derechos humanos son por su propia naturaleza imprescriptibles, según la Convención de Viena.

En esa línea, cabe precisar que, al ser reconocida la unión de hecho como una institución jurídica del Derecho de Familia, regulada en el Código Civil y amparada por la Constitución Política, acarrea las mismas consecuencias, derechos y prerrogativas jurídicas y económicas que corresponden al matrimonio. Por ello, dada la relevancia jurídica y de carácter patrimonial de la unión de hecho, ésta posee características especiales que delimitan su contenido conceptual.

Así, como lo refieren Bossert y Zannoni, el concubinato presenta, como un rasgo que le es característico, la convivencia, la comunidad de vida entre un hombre y una mujer de manera similar a lo que sucede en el matrimonio, lo cual lo diferencia de uniones sexuales accidentales sin estabilidad, que no determinan las situaciones de trascendencia jurídica que se originan en el concubinato⁴. De modo que, no cualquier tipo de convivencia puede dar lugar a una unión de hecho jurídicamente reconocida por ley, por lo que se excluyen aquellas convivencias impropias, es decir, aquellas donde cualquiera de las partes tiene un impedimento matrimonial.

También, el Tribunal Constitucional ha señalado que, no hay un único tipo de familia en la Constitución Política merecedora de la protección del Estado. Se forma familia, no sólo a través de la celebración del matrimonio, sino también de las uniones de hecho en donde existe comunidad de vida, estable, permanente y que entre los concubinos no exista impedimento matrimonial; que la familia originada en una unión de hecho debe merecer la

⁴ Bossert, Gustavo A. y Zannoni, Eduardo A. Manual de Derecho de Familia. Buenos Aires: Astrea, 1980. p. 345.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

protección del Estado, (...) ⁵.

Sobre la base de lo referido, es importante agregar que, por disposición del primer Código Civil, promulgado el 26 de junio de 1852, la inscripción de matrimonios se realizaba ante el Registro Civil a cargo de las autoridades municipales ⁶. Actualmente, los matrimonios siguen siendo celebrados ante la autoridad municipal.

De esta forma, históricamente, las municipalidades son las instituciones que llevan a cabo la celebración de matrimonios, contando para ello con protocolos y un adecuado soporte administrativo y funcional para su cumplimiento.

Bajo ese marco, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que la propuesta legislativa es atendible, mayor aún si se tiene en consideración las similitudes de los efectos de ambas instituciones jurídicas y la experiencia de las autoridades municipales en la celebración de matrimonios.

Por otro lado, corresponde recalcar que actualmente existen dos vías legales para el reconocimiento de la unión de hecho, la vía judicial y la vía notarial. El reconocimiento por la vía judicial se da principalmente cuando uno de los convivientes fallece o por la decisión unilateral de alejamiento de uno de ellos; no obstante, este tipo de reconocimiento presenta una serie de inconvenientes relacionados con el ofrecimiento de las pruebas, el tiempo y costo que implica y genera dicho proceso.

En cambio, la vía del reconocimiento notarial se sustenta en el consentimiento o acuerdo alcanzado por ambos convivientes para activar este mecanismo; sin embargo, el costo que genera este trámite dificulta a las familias de escasos recursos para acreditar su situación legal familiar, por lo que se hace necesario establecer una vía municipal complementaria para la acreditación del vínculo legal de la unión de hecho.

Así, de otorgar reconocimiento a la unión de hecho por vía municipal, se beneficiaría principalmente a aquellas personas que residen en los centros poblados y distritos alejados de la sede judicial y notarial. En tal sentido, es importante que las municipalidades, provinciales y distritales, puedan inscribir y reconocer las uniones de hecho a través del Registro Municipal, y que este reconocimiento sea con tasas mínimas y no se constituye en una barrera económica para las familias de escasos recursos.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 06572-2006.

⁶ Artículo 441 del Código Civil de 1852.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

De este modo, el proyecto de ley pretende que las municipalidades, a través de su autonomía administrativa, aprueben un procedimiento administrativo con el propósito de inscribir y reconocer la unión de hecho en el Registro Municipal, el cual será implementado para este fin, siempre y cuando los declarantes cumplan con los requisitos referidos en el artículo 4 de la iniciativa legislativa.

En esa línea, es importante referir que, según el último Censo Nacional, el número de convivientes se ha incrementado progresivamente, al pasar de 1 336, 326 (12%) en el año 1981 a 6 195, 795 (26,7%) en el 2017; mientras que las personas casadas han disminuido considerablemente, de un 38,4% en el año 1981 a 25,7% en el 2017⁷. En consecuencia, la norma propuesta atañe a un sector importante de la ciudadanía.

Finalmente, y en virtud de lo expuesto, cabe señalar que el Proyecto de Ley 3171/2022-CR permite contar con una vía más accesible tanto económica como geográficamente, y menos engorroso o burocrático para la protección y el fortalecimiento de la familia y de los derechos de todos sus integrantes. Asimismo, cabe resaltar que la presente iniciativa legislativa resulta compatible con el marco jurídico nacional y los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano en materia de protección de la familia y de los derechos de las niñas y niños.

Bajo ese contexto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a la razonabilidad de la implementación de las normas propuestas, evaluó y acogió las observaciones planteadas por las instituciones; y, para su aprobación, se colige que será necesario presentar un texto sustitutorio.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los costos directos de la presente iniciativa legislativa se financiarán con las tasas que, para tal efecto, cada municipio establezca en su TUPA.

Por otro lado, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en el presente dictamen vamos a realizar un análisis que identifique los efectos cualitativos sobre actores en los que impactará la norma propuesta.

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censos Nacionales 2017. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Véase: <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

Actores Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Municipalidades	Contar con un instrumento legal que permita formalizar el estatus jurídico de muchas familias	Mejora la percepción que la ciudadanía tiene sobre su institución (municipalidad provincial y distrital) Crea lazos de confiabilidad ciudadana, a través del reconocimiento de las uniones de hecho de las familias de la jurisdicción
Estado	La formalización del estatus jurídico de las familias permite que el Estado pueda definir políticas públicas más precisas y programas sociales mejor focalizados Promoción de la protección, desarrollo y respeto a las familias y el reconocimiento de sus derechos	Incremento en los índices de formalidad en materia de derechos de la familia Mejor percepción de la administración pública
Sociedad	Mayor seguridad jurídica en el goce de los derechos de las familias	Incremento de incentivos para la regularización y formalización de las uniones de hecho

Por último, es preciso señalar que el balance de la iniciativa legislativa es favorable en el plano social, económico y político, puesto que la posibilidad de que se lleve a cabo el

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

reconocimiento de las uniones de hecho en las municipalidades provinciales y distritales del país para lograr su regularización y formalización, garantiza el goce de derechos, y a su vez, la equidad, predictibilidad y seguridad jurídica.

VIII. 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 3171/2022-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República,

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE IMPLEMENTA EL REGISTRO MUNICIPAL DE UNIONES DE HECHO, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto implementar el Registro Municipal de Uniones de Hecho a cargo de las municipalidades provinciales y municipalidades distritales, con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos generados a partir de la convivencia, conforme con lo establecido en la normativa sobre la materia.

Artículo 2. Uniones de hecho registrables

Las uniones de hecho que se pueden registrar en el Registro Municipal de Uniones de Hecho son solo aquellas que reúnan las mismas condiciones señaladas en el artículo 326 del Código Civil.

Artículo 3. Procedimiento para el registro de las uniones de hecho

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

La solicitud para el registro de la unión de hecho debe ser presentada por ambos convivientes en forma oral o por escrito ante el alcalde provincial o distrital del domicilio de los solicitantes. Para tal efecto, las municipalidades provinciales y municipalidades distritales, en el ámbito de sus jurisdicciones y dentro de la autonomía que les prevé la Ley Orgánica de Municipalidades, establecen el procedimiento y la tasa correspondiente por la prestación del servicio administrativo para el registro y expedición del certificado de la unión de hecho.

Artículo 4. Requisitos para el registro y reconocimiento de las uniones de hecho

La solicitud para el registro y el reconocimiento de las uniones de hecho en el Registro Municipal de Uniones de Hecho, debe ir acompañada de los siguientes requisitos:

- a) Solicitud física o virtual que contenga los nombres completos, números del documento nacional de identidad (DNI) o del documento equivalente en el caso de extranjeros, firmas y huellas digitales de los convivientes solicitantes.
- b) Declaración jurada simple de convivencia de no menos de dos años de manera continua.
- c) Declaración jurada simple de que los convivientes se encuentran libres de impedimento matrimonial y de que no tienen vida en común con otro varón o mujer, según sea el caso.
- d) Certificado negativo de unión de hecho tanto del varón como de la mujer, expedido por el registro de personas naturales de la oficina registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) del lugar donde domicilian los convivientes. En caso de que los convivientes domicilien en la jurisdicción de un centro poblado pueden presentar una declaración jurada de no tener una unión de hecho inscrita en el registro de personas naturales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).
- e) Declaración jurada de dos testigos mayores de edad capaces, indicando que los solicitantes conviven dos años continuos o más.
- f) Otros documentos, de ser necesarios, que acrediten que la unión de hecho tiene por lo menos dos años continuos.

Artículo 5. Publicación de extracto de la solicitud de registro

- 5.1 Las municipalidades provinciales y municipalidades distritales mandan a publicar un extracto de la solicitud de registro de la unión de hecho, por una sola vez, en el diario oficial El Peruano y en otro diario de amplia circulación del lugar donde domicilian los convivientes. Si ello no fuera posible, el extracto de la solicitud de registro se publica solo en el diario de mayor circulación de la circunscripción donde viven los convivientes, por una sola vez.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

- 5.2 A falta de diario en la circunscripción donde viven los convivientes, la publicación se hace en algún diario de amplia circulación de la localidad más próxima a esta o mediante la difusión a través de una emisora local del lugar donde domicilian los convivientes, debiéndose además, fijar o publicar el extracto de la solicitud de registro en el local de la municipalidad correspondiente para asegurar su mayor difusión, por una sola vez.
- 5.3 Si la municipalidad cuenta con portal institucional, lo publica en este, adicionalmente a lo señalado en los párrafos 5.1 y 5.2.
- 5.4 La constancia de publicación o difusión del extracto de la solicitud de registro se agrega al expediente de la unión de hecho.

Artículo 6. Acta de registro y reconocimiento de la unión de hecho en el Registro Municipal de Uniones de Hecho

Transcurridos quince días calendario, contados a partir de la publicación de la solicitud de registro, sin que se hubiera formulado oposición de terceros, el alcalde provincial o distrital extiende el acta de registro y reconocimiento de la unión de hecho en el Registro Municipal de Uniones de Hecho. La primera copia del acta de registro y reconocimiento se entrega gratuitamente a los convivientes.

Artículo 7. Remisión del acta de registro y reconocimiento de la unión de hecho a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp)

Cumplido el trámite dispuesto en el artículo 6, el alcalde provincial o distrital remite el acta de registro y reconocimiento de la unión de hecho al Registro de Personas Naturales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).

Artículo 8. Oposición de terceros y remisión de los actuados al Poder Judicial

En caso de oposición de terceros, presentada dentro del plazo establecido en el artículo 6, el alcalde provincial o distrital debe suspender inmediatamente el trámite de registro y reconocimiento de la unión de hecho, remitiendo los actuados al juez correspondiente, bajo responsabilidad.

Artículo 9. Acciones legales frente a la presentación de información falsa

En caso de que los convivientes presenten información falsa a fin de sustentar su solicitud de registro y reconocimiento de su unión de hecho en el Registro Municipal de Uniones de Hecho, la municipalidad provincial o distrital inicia las acciones legales correspondientes.

Artículo 10. Término de la unión de hecho

- 10.1 Si los convivientes por mutuo acuerdo desean dejar constancia de haber puesto fin

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

a su unión de hecho y no tienen hijos menores o mayores con incapacidad o patrimonio en común, pueden hacerlo a través de la solicitud de registro correspondiente ante el Registro Municipal de Uniones de Hecho.

- 10.2 En el caso de tener hijos menores o mayores con incapacidad o patrimonio en común, deben presentar, adicionalmente, los documentos que acrediten la determinación de los derechos de patria potestad, tenencia, régimen de visitas, alimentos, curatela, interdicción o separación de bienes, según corresponda, emitidos por la autoridad competente.
- 10.3 El registro del término de la unión de hecho no requiere publicación.
- 10.4 El registro del término de la unión de hecho se anota en el acta correspondiente y se comunica al Registro de Personas Naturales de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) para su inscripción.

Artículo 11. Promoción del registro de las uniones de hecho en el Registro Municipal de Uniones de Hecho

Las municipalidades provinciales y distritales, en el marco de sus competencias, promueven el registro de las uniones de hecho en el Registro Municipal de las Uniones de Hecho y publican en sus portales institucionales los requisitos y los procedimientos correspondientes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Incorporación del numeral 39 al artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se incorpora el numeral 39 al artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 20.- Atribuciones del alcalde

Son atribuciones del alcalde:

[...]

- 39. Registrar las uniones de hecho de acuerdo a ley".**

SEGUNDA. Modificación del numeral 8 del artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos

Se modifica el numeral 8 del artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE
UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES**

Asuntos No Contenciosos, en los siguientes términos:

"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. **En este caso, se puede recurrir, adicionalmente, a la municipalidad provincial o distrital correspondiente".**

TERCERA. Modificación del numeral 10 del artículo 2030 del Código Civil

Se modifica el numeral 10 del artículo 2030 del Código Civil en los siguientes términos:

"Actos y resoluciones inscribibles

Artículo 2030.- Se inscriben en este registro:

[...]

10. Las uniones de hecho inscritas en vía notarial, **municipal** o reconocidas por vía judicial".

Dese cuenta

Sala de Comisión

Lima, 8 de marzo de 2023



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/03/2023 14:15:14-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2023 16:56:57-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2023 09:47:48-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/03/2023 11:19:23-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2023 10:53:39-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20181748128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2023 09:05:22-0500



Comisión de Justicia y Derechos Humanos

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 12:08:31-0500



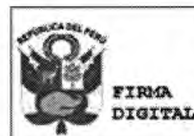
Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 16:47:23-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2023 16:15:55-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2023 16:41:40-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/03/2023 12:41:01-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/03/2023 12:01:52-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/03/2023 10:28:01-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/03/2023 17:48:11-0500

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 27 de marzo de 2023 12:39
Para: CDELACRUZ@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: e14926e7247722227bf6bce949b140ed.pdf

[Solicitante]: CDELACRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3171/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO DE UNIÓN DE HECHO A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES. Aprobado en la Décima Sexta Sesión Ordinaria, celebrada el 08 de marzo de 2023, con la dispensa de la aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

[Fecha]: 2023-03-27 12:38:57

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.