



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señora Presidenta:

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

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Sumilla
6679/2020-CR	Rennán Samuel Espinoza Rosales	No agrupado	Ley que autoriza a las municipalidades a reconocer y registrar la unión de hecho y otorga la certificación gratuita a los convivientes de fallecidos a consecuencia del COVID-19.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la Vigésimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 7 de abril de 2021. Votaron a favor los congresistas Ascona Calderón, Novoa Cruzado, Chehade Moya, Mesía Ramírez, De Belaunde De Cárdenas y Silva Santisteban Manrique (miembros titulares). Votaron en abstención los congresistas Rubio Gariza, Huamaní Machaca¹, Chávez Cossío y Cabrera Vega (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

El Proyecto de Ley 6679/2020-CR, de autoría del congresista Rennán Samuel Espinoza Rosales, No agrupado, fue presentado el 25 de noviembre de 2020. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 1 de diciembre de 2020 como única comisión dictaminadora.

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.

¹ Con posterioridad al proceso de votación y al anuncio de su resultado, la congresista Nelly Huamani Machaca cambió el sentido de su voto de abstención por voto en contra.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

1.2. Contenido de la iniciativa

El Proyecto de Ley 6679/2020-CR tiene por objeto 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.

Asimismo, a través de una disposición complementaria transitoria, dispone la entrega gratuita de la certificación correspondiente al conviviente sobreviviente del fallecido a consecuencia del COVID-19.

Finalmente, mediante una disposición complementaria final se modifica el artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando, como una atribución del alcalde, el registro de la unión de hecho de acuerdo a ley.

1.3. Opiniones solicitadas

Se solicitó opinión a las siguientes instituciones:

	Oficio	Institución
1	822-2020-2021CJYDDHH-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
2	823-2020-2021-CJYDDHH-CR	Poder Judicial
3	824-2020-2021-CJYDDHH-CR	Defensoría del Pueblo
4	825-2020-2021-CJYDDHH-CR	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)
5	826-2020-2021-CJYDDHH-CR	Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe)

1.4. Opiniones recibidas

1.4.1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, a través del Oficio 013-2021 DP/PAD del 20 de enero de 2021, considera que, hoy en día, se observa con mayor frecuencia la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

existencia de un gran número de personas que deciden convivir en lugar de contraer matrimonio, pero que constituyen formas de generación de familias que a lo largo del tiempo han ido en incremento, dando lugar a las uniones de hecho; y en ese sentido, reconoce que los derechos y deberes de la pareja conviviente no se dieron de manera inmediata, sino que se ha venido reconociendo paulatinamente con el paso del tiempo. Entre los principales derechos reconocidos a las uniones de hecho es el régimen patrimonial de sociedad de gananciales, derecho de alimentos entre concubinos, derechos sucesorios, pensión de viudez, seguro de salud, la adopción, entre otros. Pero para poner en ejercicio tales derechos, la pareja de convivientes necesitan, tanto el reconocimiento, como requisito previo, y la inscripción.

Agrega también que: "no cabe duda que la inscripción de las uniones de hecho en la vía notarial resulta más célere a diferencia del tiempo que podría durar en la vía judicial; lo cierto es que también los trámites notariales generan gastos económicos, que para algunas parejas podría ser considerablemente costosos, la misma que sería un motivo de impedimento para registrar su convivencia. Asimismo, compartimos con el proyecto de ley que, para aquellas parejas convivientes que viven en centros poblados y distritos alejados de alguna sede judicial y/o notarial, también es para ellos/ellas un obstáculo geográfico acceder a la posibilidad de registrar su unión de hecho".

En líneas generales, la Defensoría del Pueblo señala que el fin de la propuesta legislativa es legítima, y resulta viable.

1.4.2. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

El Reniec, a través del Oficio 006-2021 JNAC/RENIEC, del 18 de enero de 2021, opina que el artículo 4 de la Constitución Política, regula la promoción del matrimonio y lo reconoce como un instituto natural y fundamental de la sociedad; y que la propuesta legislativa resultaría observable, toda vez que se pretende otorgar facultades al mismo funcionario a cargo de impulsar la política de promoción del matrimonio.

El Reniec considera inviable la propuesta porque según ellos es contraria al principio de promoción del matrimonio, regulado en el artículo 4 la Constitución Política del Perú.

1.4.3. Colegio de Notarios de Lima

El Colegio de Notarios de Lima, a través de su Oficio 327-2020 CNL/D del 28 de diciembre de 2020, señala su opinión en contra del proyecto de ley, porque, según refiere, la creación de un registro municipal de uniones de hecho, podría

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

generar confusión e inseguridad respecto de sus alcances; frente al marco actual de reconocimiento de unión de hecho en vía notarial o judicial y de inscripción de lo resuelto en el registro personal de los registros públicos administrados por la Sunarp.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Código Civil, promulgado por el Decreto Legislativo 295.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 29227, Ley que regula el procedimiento no contencioso de separación convencional y divorcio ulterior en las municipalidades y notarias.
- Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos.
- Ley 29560, Ley que amplía la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos.
- Ley 30311, Ley que permite que las parejas que conforman una unión de hecho puedan adoptar menores de edad declarados judicialmente en abandono.
- Ley 30907, Ley que establece la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia.

III. ANÁLISIS

3.1. Problemática que subyace a la iniciativa legislativa

Como ya lo hemos señalado en otros dictámenes, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que un proyecto de ley debe apuntar a corregir una determinada situación problemática en la realidad nacional y que necesita de un mecanismo legal que la subsane, de tal modo que pueda mitigar con eficiencia sus efectos negativos para la sociedad y el Estado. En este sentido, se observa que la iniciativa legislativa está dirigida a dotar al sistema jurídico de una herramienta técnica que les permita a las municipalidades del país reconocer las uniones de hecho para garantizar los efectos jurídicos y permitir el goce de sus derechos a los convivientes que la soliciten, estableciendo la entrega gratuita de las actas de reconocimiento para las personas afectadas por emergencias sanitarias.

Actualmente las relaciones de convivencia están protegidas por nuestro ordenamiento jurídico, pero únicamente son reconocidas y, por ende, protegidas aquellas uniones fácticas que cumplan con una serie de requisitos contemplados

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

en el artículo 326 del Código Civil. En primer lugar, debe tratarse de una unión estable entre un varón y una mujer, es decir, debe tratarse de una pareja heterosexual. En segundo lugar, debe tratarse de una unión voluntaria por ambas partes y libre de impedimentos matrimoniales, aquellos que se encuentran contemplados en los artículos 241, 242 y 243 del Código Civil.

Estamos frente a una realidad que ha sido reconocida por la misma Defensoría del Pueblo, cuando señala que "no cabe duda que, la inscripción de las uniones de hecho en la vía notarial resulta más célere a diferencia del tiempo que podría durar en la vía judicial; lo cierto es que también los trámites notariales generan gastos económicos, que para algunas parejas podría ser considerablemente costosos, la misma que sería un motivo de impedimento para registrar su convivencia". Es aquí donde se verifica la necesidad del proyecto de ley para reconocer las uniones de hecho de aquellas parejas convivientes, sobre todo de las que viven en centros poblados y distritos alejados de alguna sede judicial y/o notarial, lo cual constituye un obstáculo geográfico que imposibilita registrar su unión de hecho.

Podemos mencionar que ya hace más de quince años se planteó un proyecto similar, pero no se llegó a un consenso. En efecto, el Proyecto de Ley 7945/2003-CR, presentado, en ese entonces, por el congresista Gilberto Lorenzo Díaz Peralta, proponía la creación del Registro Municipal de Uniones de Hecho en las municipalidades distritales y provinciales de la República. Lamentablemente, no culminó la etapa de estudio en comisiones y pasó al archivo con el término del periodo parlamentario.

Hoy día con el Proyecto de Ley 6679/2020-CR en debate, el tema cobra relevancia sobre todo por las actuales circunstancias del COVID-19 que ha dejado en indefensión a muchas familias de escasos recursos que no pudieron regularizar sus convivencias.

3.2. Información estadística sobre la convivencia en el Perú

Según información del INEI, los resultados del XII Censo Nacional de Población, al 22 de octubre del año 2017, la población censada fue de 29 millones 381 mil 884 habitantes, de los cuales los convivientes en el país representan el 26,7 % (6 195 795), resultado significativamente superior al del censo de 1993 que alcanzó una proporción de 16,3% (2 488 779). Este resultado evidencia sin lugar a dudas el incremento de las uniones de hecho o convivencia; en tanto que, la proporción de población unida en matrimonio disminuyó en el periodo 1981-2017, al pasar de 38.4 % a 25,7 %.²

² Instituto Nacional de Estadística e Informática. www.inei.gob.pe

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Cuadro 1

CANTIDAD DE CONVIVIENTES – PERÚ (1981 - 2017) DATOS OBTENIDOS DEL INEI Y DEL RENIEC				
AÑO	1981	1993	2007	2017
CANTIDAD	1 336 000	2 488 779	5 124 925	6 195 795
PORCENTAJE	12%	16,6%	24,6%	26,7%

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE CASADOS – PERÚ (1981 y 2017) DATOS OBTENIDOS DEL INEI Y RENIEC		
AÑO	1981	2017
PORCENTAJE	38,4%	25,7%

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Esto significa que cada vez más personas deciden elegir la convivencia o el concubinato para formar sus familias. Es una realidad que necesita de un instrumento legal que regule adecuadamente esta situación para beneficio de los ciudadanos. Por esto, las uniones de hecho deben tener el reconocimiento legal y debe permitírseles su formalización tan igual que los matrimonios y así hacer efectiva la protección que debe brindar el Estado peruano a la familia y a los menores.

Es más, el Perú registra una de las tasas de matrimonio más bajas del mundo con solo 2,8 bodas por cada mil habitantes, según los registros del año 2010. Además, según la comparación de los indicadores sobre la estructura familiar de 29 países del mundo, el Perú ocupa el penúltimo lugar en la Tasa Bruta de Matrimonios y el segundo puesto en el porcentaje de adultos que conviven (22%), superado sólo por Colombia (31%)³.

³ Así lo indica un estudio del ICF de la UDEP, el Social Trends Institute, The National Marriage Project, The Institute of Marriage and Family y un grupo de universidades extranjeras. Disponible en [<http://beta.udep.edu.pe/hoy/2011/peru-registra-una-de-las-tasas-de-matrimonio-mas-bajas-del-mundo/>]

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) por su parte informó que, entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2017, se inscribieron en todo el país 1 348 uniones de hecho en el Registro de Personas Naturales.

Lima, con 300 inscripciones, encabeza el listado, seguido de La Libertad (191), Arequipa (117), Puno (96), Pucallpa (67) y San Martín (67). A continuación, se ubican las regiones de Ica (55), Piura (52), Pasco (51), Loreto (39), Cusco (39), Áncash (39), Junín (38), Lambayeque (33) y Cajamarca (33). La inscripción de uniones de hecho en el Registro de Personas Naturales creció en un 58,03 % en relación al mismo periodo del 2016, al pasar de 853 el año pasado a un total de 1 348 convivencias inscritas en lo que va del 2017. La inscripción de convivencias creció en la mayoría de regiones del país, destacando Pucallpa (136,36%), Puno (128,57%), Tacna (128,57%), La Libertad (101,05%), Ayacucho (94,4%), Lambayeque (83,3%) y Lima (64,84%)⁴.

3.3. La unión de hecho en la normativa nacional

El concubinato o la unión de hecho, es la convivencia de un hombre y una mujer libres de impedimento matrimonial, que deciden hacer vida en común cohabitando y estableciendo vínculos familiares y sociales similares a aquellos derivados del matrimonio, llevando una vida común y procreando hijos inclusive, y tiene las mismas consecuencias económicas que el matrimonio. Es una práctica común de realización de vida de pareja y de familia de los peruanos.

La Constitución Política de 1979 la reconoció por primera vez 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 de 1993, también ha reconocido la unión de hecho en el artículo 5, señalando que:

"Artículo 5. La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable".

⁴ Declaración Judicial y/o notarial de unión de hecho: porqué optar por una u otra. Yuri Vega Mere. <https://www.munizlaw.com/e-mailing/Publicaciones/Yuri%20Vega%20Mere.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

En concordancia con la Constitución de 1979 el Código Civil de 1984 incorporó la unión de hecho en el artículo 326, en el que se mencionan los requisitos que se necesitan cumplir para que exista la figura de unión de hecho, así como las consecuencias y efectos jurídicos de esta institución jurídica. El artículo 326 del Código Civil establece lo siguiente:

“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.

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”.

Siguiendo lo señalado por el profesor Yuri Vega Mere⁵, “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

⁵ Declaración Judicial y/o notarial de unión de hecho: porqué optar por una u otra. Yuri Vega Mere. <https://www.munizlaw.com/e-mailing/Publicaciones/Yuri%20Vega%20Mere.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

"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'; no obstante, "la Constitución vigente, siguiendo la tendencia de los tratados internacionales que hoy protegen a la familia, dispensa a esta una tutela amplia aun cuando no medie una unión matrimonial".

3.4. Características de la unión de hecho

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, tiene las mismas consecuencias, derechos y prerrogativas jurídicas y económicas que corresponden al matrimonio. Por ello, dada la relevancia jurídica patrimonial de la unión de hecho, ésta tiene características muy marcadas que delimitan su contenido conceptual.

En efecto, tal como lo establecen Bossert y Zanonoi, 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 concubinato.⁶ En ese sentido, no cualquier convivencia puede dar lugar a una unión de hecho jurídicamente reconocida por la ley, de tal manera que se excluyen aquellas convivencias o concubinatos impropios, es decir aquellas donde cualquiera de las partes tiene un impedimento matrimonial.

La unión de hecho implica de parte de las personas una voluntad responsable para decidir establecerla, lo que determina llevar una comunidad de vida permanente y singular como pareja, denotando estabilidad, continuidad o perseverancia en la comunidad de vida, al margen de elementos accidentales que pudieran eventualmente devenir.

La Comisión coincide con lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley, respecto de que la unión de hecho para ser tal, está determinada por las siguientes características:

- La unión marital de hecho, lo que implica una unión propiamente dicha entre un varón y una mujer libres de impedimento matrimonial, es decir que exista una cohabitación real y material que evidencie una vida en común como familia, tan igual a la que se deriva del matrimonio en una

⁶ 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
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

comunidad de vida, que implica una convivencia compartiendo mesa y lecho, entre otras cosas.

- La estabilidad y permanencia, implica que no se trata de una unión pasajera, sino que tiene estabilidad, es decir una unión que perdura y permanece por el plazo que establece la norma e incluso más tiempo, más aún cuando hay de por medio hijos.
- La singularidad y publicidad, significa que hay singularidad en el sentido que ambos convivientes están en una única relación de pareja, similar al matrimonio y que lleven a cabo una vida de relación humana y un proceso de socialización derivado de su convivencia, la misma que es conocida y exteriorizada en su entorno social y familiar como una unión de hecho estable, permanente y única, en una relación de pareja exclusiva y excluyente.
- La ausencia de impedimentos para el matrimonio, es decir se requiere de los mismos requisitos exigidos para el matrimonio, para guardar coherencia sistémica con esta institución del Derecho de Familia, más aún porque de la unión de hecho se van derivar derechos y prerrogativas similares a las de la sociedad de gananciales.

Autores como Benjamín Aguilar consideran que el concubinato recogido por nuestro ordenamiento legal, es el propio, regular, llamado concubinato *strictu sensu* (concubinato en sentido estricto) y que alude a la unión de hecho estable y permanente y sin impedimentos matrimoniales entre los concubinos, Asimismo, agrega el autor, que es de pleno conocimiento que las familias no tienen como única fuente el matrimonio; la realidad nos muestra familias con padres no casados civilmente, constituyendo uniones de hecho, generalmente duraderas y públicas, en las que se asumen obligaciones propias del matrimonio. A estas uniones de hecho se les denomina concubinato, unión de hecho, matrimonio irregular o informal.⁷

En efecto, el Tribunal Constitucional, ha señalado que no hay un solo tipo de familia en la Constitución peruana merecedora de la protección del Estado; que 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 protección del

⁷ Aguilar Llanos, Benjamín. Las uniones de hecho, implicancias jurídicas y resoluciones del Tribunal Constitucional. Revista persona y Familia. Unifé, Lima, 2015, p. 12

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Estado, y en esa medida, en lo que concierne a la seguridad social, le corresponde la pensión de viudez a la concubina supérstite.⁸

3.5. Reconocimiento jurídico de la unión de hecho y su inscripción

Actualmente el reconocimiento jurídico de la unión de hecho, se da a través de la vía judicial o la vía notarial. La vía del reconocimiento notarial se sustenta en el consentimiento o acuerdo alcanzado por ambos convivientes para activar ese mecanismo. Por tanto, no es posible, porque no es de su competencia, que el notario dirima un conflicto si solo uno de ellos aspira al reconocimiento⁹.

Como señala el Profesor Vega Mere, "el reconocimiento notarial tendría efectos *ex nunc*, esto es, eficacia desde ese momento y hacia el futuro mas no respecto de aquello que haya ocurrido antes. Contrariamente, una sentencia que reconozca que se conformó una unión de hecho por satisfacer los requisitos legales, se pronuncia, de sólo, sobre el momento en que nació el concubinato y ese punto en el tiempo es, casi siempre sino siempre y necesariamente, una fecha anterior a la de la expedición del fallo (a veces muchos años antes). Ello conduce a sostener que la eficacia de la declaración judicial de una situación de cohabitación tiene eficacia *ex tunc* y apunta a marcar el inicio de la relación convivencial desde aquella fecha que pertenece al pasado (cumplidos los dos años y los demás requerimientos) y hacia adelante hasta el instante en que aquella muera o se extinga".

La vía judicial de reconocimiento de la unión de hecho se sustancia mediante el proceso de conocimiento, por cuanto al no tener esta pretensión vía procedimental propia es de aplicación el artículo 475, inciso 1, del Código Procesal Civil que indica: "*Se tramitan en proceso de conocimiento, ante los Juzgados Civiles, los asuntos contenciosos que: 1. No tengan una vía procedimental, no estén atribuidos por ley a otros órganos jurisdiccionales y, además, cuando por su naturaleza o complejidad de la pretensión, el Juez considere atendible su tramitación*".

La vía notarial, por su parte, se lleva a cabo según lo establecido por la Ley 29560, que amplió la competencia notarial en asuntos no contenciosos, agregando como un asunto no contencioso, la unión de hecho, estableciendo el trámite y los requisitos pertinentes para su reconocimiento como tal.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 06572-2006.

⁹ Declaración Judicial y/o notarial de unión de hecho: porqué optar por una u otra. Yuri Vega Mere. <https://www.munizlaw.com/e-mailing/Publicaciones/Yuri%20Vega%20Mere.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Es importante señalar que el Notario al término del procedimiento no contencioso, extiende una escritura pública con la declaración del reconocimiento de la unión de hecho la cual remitirá al Registro de Personas Naturales de la Sunarp de lugar donde estos domicilian.

Según información de la Sunarp al 2018, el costo de la unión de hecho es de 20 soles y los gastos notariales dependen de la notaría que se elija.

La inscripción de la unión de hecho es importante toda vez que permite el reconocimiento legal de la existencia de una sociedad de bienes sujeta al régimen de sociedad de gananciales, el otorgamiento de derechos sucesorios para el conviviente supérstite y su consideración como heredero forzoso, el goce de derecho de salud, de la pensión de viudez, seguros, la posibilidad de adoptar, entre otros.

3.6. Viabilidad de asignar la competencia a las municipalidades en el reconocimiento de las uniones de hecho

Por disposición del primer Código Civil, promulgado el 26 de junio del año 1852, la inscripción de los matrimonios se realizaba ante el Registro Civil a cargo de las autoridades municipales.¹⁰ Actualmente, los matrimonios siguen siendo celebrados ante la autoridad municipal.

Como se advierte las municipalidades, históricamente, son las instituciones que llevan a cabo la celebración de los matrimonios, contando con protocolos y un soporte administrativo y funcional adecuado para su cumplimiento.

Sobre la base de esa premisa debemos considerar si el encargo propuesto en la iniciativa, tendiente al reconocimiento de las uniones de hecho a cargo de las municipalidades, es factible. Al respecto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que sí es atendible si se tiene en cuenta las similitudes de los efectos de ambas instituciones jurídicas y la experiencia de las autoridades ediles en la celebración de los matrimonios.

Además, considera que el planteamiento tiene un efecto múltiple, porque acerca al ciudadano a su municipalidad, crea un vínculo positivo y, en ese sentido, mejora su confiabilidad en el sistema y en el Estado, facilitándole al ciudadano el reconocimiento y registro de su status familiar y, de esta manera, obtener los beneficios jurídicos que la unión de hecho genera.

¹⁰ Artículo 441 del Código Civil de 1852.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Es importante destacar que las municipalidades son las instituciones de mayor presencia en todo el ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la información del Registro Nacional de Municipalidades 2017, señala que existen 196 municipalidades provinciales, 1 655 municipalidades distritales y 2 534 municipalidades de centros poblados, por lo que existirán mayores posibilidades de regularizar la formalización de las uniones de hecho existentes.

Por su parte, la iniciativa propone modificar el artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, estableciendo como una atribución del alcalde registrar las uniones de hecho de acuerdo a ley. Este planteamiento es coherente con el objetivo del proyecto de ley; sin embargo, el texto sustitutorio contenido en el dictamen le asigna la competencia del reconocimiento, de tal manera que quede claro que la inscripción seguirá efectuándose en el Registro de Personas Naturales de la Sunarp, ello porque no podría inscribirse este estatus jurídico en el Registro Civil, toda vez que la unión de hecho no es un estado civil propiamente. En ese sentido, se recurre a la lógica del procedimiento de reconocimiento notarial explicado líneas arriba.

3.7. Procedimiento para el reconocimiento de la unión de hecho

El proyecto de ley en estudio establece un trámite formal que se lleva a cabo a petición voluntaria de los convivientes, bajo reglas que tienen que ser necesariamente respetadas, para que el reconocimiento de la unión de hecho revista la validez legal y pueda garantizar con idoneidad sus efectos jurídicos para los solicitantes.

En ese sentido, se establece que la solicitud de reconocimiento de la unión de hecho puede ser presentada en forma oral o por escrito al alcalde del domicilio de los convivientes.

La solicitud —conforme a lo previsto en el texto legal de la propuesta de ley— debe ir acompañada de los siguientes requisitos:

- a) Nombres, número de DNI, firma o huella digital de los convivientes solicitantes. La solicitud para registrar la unión de hecho en caso de muerte de uno de los convivientes es presentada por el conviviente sobreviviente.
- b) Declaración Jurada de convivencia de no menos de dos (2) años de manera continua y que se encuentran libres de impedimento matrimonial o de convivencia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

- 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.

Como ya se ha señalado la propuesta recoge el objetivo de la iniciativa y la replantea con la finalidad de adecuarla a la naturaleza de la institución jurídica (estatus jurídico diferente al estado civil) y al marco de las competencias institucionales antes descritas (reconocimiento y no registro, este último a cargo de la Sunarp). Por ello, sugiere recoger nuevamente la lógica del procedimiento de reconocimiento de unión de hecho por vía notarial y, en ese sentido, considera pertinente establecer los siguientes requisitos:

- a) Nombres, número de DNI, firma o huella digital de los convivientes solicitantes.
- b) Declaración Jurada de convivencia de no menos de dos (2) años de manera continua, de
- c) Declaración Jurada de que 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 domiciliario de los solicitantes.
- e) Certificado negativo de unión de hecho tanto del varón como de la mujer, expedido por el registro personal de la oficina registral donde domicilian los solicitantes. En el caso de que los solicitantes domicilien en la jurisdicción de un Centro Poblado podrán presentar Declaración Jurada de no tener una unión de hecho registrada en el Registro de Personas Naturales de la Sunarp.
- f) Declaración de dos (2) testigos mayores de edad capaces, indicando que los solicitantes conviven dos (2) años continuos o más.
- g) Otros documentos que acrediten que la unión de hecho tiene por lo menos dos (2) años continuos.

Respecto del requisito establecido en el literal b), es importante precisar que esta declaración se realiza cuando la convivencia tiene por lo menos dos años y no desde el inicio de la misma, por lo tanto, este reconocimiento es *ex nunc*, es decir desde el reconocimiento y hacia adelante. En concordancia con la exigencia

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

posterior el plazo se empieza a computar siempre que la convivencia sea continua y los convivientes estén libres de impedimento matrimonial. Por lo tanto, si en una parte del plazo computado de la convivencia uno de los integrantes tenía un impedimento, este se empieza a contabilizar desde que el impedimento ha concluido.

En efecto, el requisito contenido en el literal c) es importante en el sentido que el estado civil de ambos solicitantes no podrá ser casado porque estaríamos ante una unión de hecho impropia que no es factible de ser reconocida ni declarada judicialmente. Asimismo, dado que uno de los requisitos de la unión de hecho es la singularidad, también se exige que ninguno conviva con otra pareja.

Respecto del literal e) es importante aclarar que, si bien existe una declaración jurada de no convivencia con tercero, y por tanto el requisito del Certificado Negativo de Unión de Hecho podría parecer redundante, se considera que tal exigencia es relevante a fin de evitar los problemas generados por la existencia de un régimen de gananciales de manera simultánea como consecuencia de la inscripción de una unión de hecho en el Registro de Personas naturales de la Sunarp.

Se dispone también que en el caso de que los solicitantes domicilien en la jurisdicción de un Centro Poblado, estos podrán presentar Declaración Jurada de no tener una unión de hecho registrada en la Sunarp, a fin de evitar incentivos negativos (traslados a localidades que cuenten con oficinas registrales de Sunarp) que impedirían la formalización del estatus jurídico de convivencia en poblaciones alejadas que conforman dichas circunscripciones.

Respecto del literal f) es relevante señalar que la declaración de testigos constituye uno de los medios probatorios para acreditar que el periodo de convivencia es de por lo menos dos (2) años; en ese sentido, es necesario precisar que se debe tratar de personas mayores de edad con capacidad de ejercicio, dada la trascendencia jurídicos de su testimonio y los efectos que se derivan del reconocimiento de la unión de hecho.

Finalmente, sobre el literal g) es preciso anotar que este requisito recurre a una fórmula abierta que permite a los solicitantes acreditar con documentos la convivencia (partidas de nacimiento de hijos en común, contratos de alquiler, partidas registrales o contratos de compra venta de bienes en los que ambos convivientes intervienen, entre otros documentos).

El proyecto de ley dispone que las municipalidades deben emitir las normas correspondientes que establezcan el procedimiento administrativo simplificado y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

el cobro de una tasa administrativa para el registro y expedición del certificado correspondiente.

Sobre el particular, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que deben existir normas de alcance general que uniformicen el procedimiento y así evitar la existencia de tantos procedimientos como municipalidades existan. En esa línea, considera importante recoger algunas referencias normativas del procedimiento notarial que podrían adecuarse al mecanismo en vía municipal que garanticen la legalidad, predictibilidad y seguridad jurídica del procedimiento.

En esa línea de desarrollo el texto sustitutorio plantea que se debe publicar un extracto de la solicitud, por una sola vez en el diario oficial y en otro de amplia circulación del lugar donde se realiza el trámite, y en el portal web oficial de la municipalidad. Si ello no fuera posible el extracto se publica en el diario de mayor circulación de la circunscripción. A falta de diarios, la publicación se hace en la localidad más próxima que los tuviera o mediante difusión por una emisora local, debiéndose además fijar o publicar el extracto de la solicitud en el local de la municipalidad correspondiente, para asegurar su mayor difusión. Esta obligación no solo es cuestión de trámite sino de seguridad jurídica porque se trata de reconocer un estatus de concubinos con gran impacto en la esfera jurídica patrimonial de las personas y ello se garantiza a través de la publicidad, a fin de que, si eventualmente hay terceras personas afectadas, éstas tengan la oportunidad de oponerse conforme a ley.

Por otro lado, se dispone que el acta de reconocimiento de la unión de hecho, así como la disolución correspondiente, se derivan al Registro de Personas Naturales de la Sunarp, para su inscripción, como una obligación de carácter garantista y de seguridad jurídica, toda vez que dicha inscripción puede ser oponible frente a terceros.

Asimismo, dada la naturaleza jurídica del reconocimiento de la unión de hecho, en caso de oposición se establece que el alcalde debe suspender inmediatamente el trámite de reconocimiento, remitiendo lo actuado al juez correspondiente, bajo responsabilidad.

El texto sustitutorio establece además que en caso que los solicitantes presenten información falsa para sustentar su solicitud de reconocimiento de unión de hecho, la municipalidad iniciará las acciones legales correspondientes, lo que constituye un mandato que tiende a promover un efecto disuasorio.

De la misma manera se establece que si los convivientes por mutuo acuerdo desean dejar constancia de haber puesto fin a su unión de hecho, y no tienen hijos menores o mayores con incapacidad o patrimonio en común, podrán

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

hacerlo a través de la solicitud correspondiente; caso contrario, deberán 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. Para este trámite no se requiere publicación, y el cese del reconocimiento de la unión de hecho se anota en el acta correspondiente y se comunica al Registro de Personas Naturales de la Sunarp para su inscripción.

Por otra parte, el texto legal contenido en el presente dictamen establece que las municipalidades en el marco de su autonomía prevista en su Ley Orgánica establecen el procedimiento y la tasa correspondiente por la prestación del servicio administrativo, para el reconocimiento y la expedición del certificado de la unión de hecho.

Finalmente, el texto legal del dictamen considera necesario modificar diferentes normas relacionadas con la materia a fin de sistematizar adecuadamente la presente intervención legislativa. De esta manera se modifica: i) el numeral 8 del artículo 1 de la Ley 26662, a fin de establecer que adicionalmente a las vías notarial y judicial existe la municipal para el reconocimiento de las uniones de hecho, y ii) el numeral 10 del artículo 2030 del Código Civil, promulgado por el Decreto Legislativo 295, a fin de establecer que se inscriben en el registro personal las uniones de hecho reconocidas por vía notarial, municipal o judicial.

3.8. En relación con la propuesta de registrar las uniones de hecho cuando una de los integrantes de la pareja de convivientes ha fallecido en la pandemia del COVID-19

Qué duda cabe que la pandemia del COVID-19 ha afectado a innumerables familias, agudizando los problemas sociales del país. En ese contexto, la iniciativa propone un procedimiento administrativo a cargo de las municipalidades para el reconocimiento de las uniones de hecho, lo que le permitiría a los convivientes gozar de sus derechos sucesorios, de seguros, pensiones, etcétera.

Sin embargo, como se ha señalado, el procedimiento de reconocimiento de la unión de hecho recogido en el presente dictamen tiene la lógica del realizado en vía notarial, con la ventaja de tener mayor acceso por tratarse de las instituciones ediles presentes en todo el país y posiblemente con menores costos, lo cual implica necesariamente la voluntad de las partes solicitantes.

En tal sentido, en el caso planteado, al tratarse de un conviviente supérstite, requeriría obligatoriamente que tal petición sea tramitada judicialmente, a fin de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

que un juez pueda valorar pruebas en ausencia de uno de los convivientes y de esta manera evitar posibles problemas patrimoniales o de otra índole.

No obstante, se establece que las municipalidades que intervengan en el reconocimiento de las uniones de hecho, podrán establecer la gratuidad de la entrega del acta de reconocimiento emitida en el ámbito de su jurisdicción, en aquellos casos en que posteriormente a tal reconocimiento uno de los convivientes haya fallecido en el contexto de una emergencia sanitaria y su jurisdicción se encuentra comprendida.

3.9. Legislación comparada sobre uniones de hecho

La familia según el artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 23.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del Pacto de los Derechos Civiles, constituye el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene el derecho de ser protegida a través de políticas de Estado y existe a nivel global una serie de propuestas normativas para protegerlas en todas sus dimensiones.

A nivel de legislación comparada en casi toda la región la unión de hecho está reconocida. Las parejas de hecho se inscriben hoy en día dentro de lo que cabría denominar normalidad social. Se trata de una forma de unión que cada vez adquiere mayor importancia como alternativa, transitoria o definitiva, al matrimonio. Su frecuencia, como pauta de comportamiento, ha sido decisiva con respecto a su reconocimiento social. Éste se verá consolidado, sin duda, en la medida en que vaya acompañado de una normalización jurídica. Ello implica necesariamente una regulación jurídica de su reconocimiento y de sus efectos para las personas que las integran¹¹.

A nivel de legislación comparada es singular la legislación española donde la figura de la unión de hecho es reconocida por casi todas las comunidades autónomas, así en la actualidad son trece (13) las Comunidades Autónomas que han aprobado una Ley sobre parejas de hecho. Entre ellas están: Andalucía, Cataluña, Canarias, Madrid y Valencia, para quienes el matrimonio y la unión o pareja de hecho son pues relaciones que derivan de negocios jurídicos que tienen la misma naturaleza. Por si esto suscitase alguna duda, las leyes autonómicas sobre parejas de hecho han copiado los artículos 46 y 47 del Código Civil Español a la hora de establecer los requisitos subjetivos de las mismas, teniendo dichas legislaciones con el sistema jurídico peruano.

¹¹ Bercovitz Rodríguez Cano, Rodrigo, La competencia para legislar sobre uniones de hecho. En Derecho Privado y Constitución No 17, Madrid 2003.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Las leyes que amparan la unión de hecho en España son:

- Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja (Comunidad Autónoma de Cataluña),
- Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas (Comunidad Autónoma de Aragón),
- Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables (Comunidad Autónoma de Navarra),
- Ley 1/2001, de 6 de abril, de uniones de hecho (Comunidad Autónoma de Valencia),
- Ley 18/2001, de 19 de diciembre, de parejas estables (Comunidad Autónoma de las Islas Baleares),
- Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho de la Comunidad de Madrid, Ley 4/2002, de 23 de mayo, de parejas estables (Comunidad Autónoma de Asturias),
- Ley 6/2002, de 16 de diciembre, de parejas de hecho (Comunidad Autónoma de Andalucía),
- Ley 5/2003, de 6 de marzo, para la regulación de las parejas de hecho en la Comunidad Autónoma de Canarias,
- Ley 5/2003, de 20 de marzo, de parejas de hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura,
- Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho (Comunidad Autónoma del País Vasco),
- Ley 11/2001, Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid. BOCM N.º 2, de 3 de enero de 2002.

El 3 de noviembre de 2010 se publicó en el Boletín Oficial de España (BOE) una importante sentencia que equiparó las parejas de hecho a los matrimonios en cuestión de extranjería y de permiso de residencia y ahora, con la Sentencia del Tribunal Supremo, se equipara al matrimonio con las parejas de hechos debidamente inscritas para la solicitud del permiso de residencia por ser familiar de un comunitario, lo que significa que las uniones de hecho también otorgan beneficios incluso para el status de residencia de los convivientes.

Para la legislación española, por un lado está el derecho a la libertad del individuo y el derecho que tiene a no contraer matrimonio, según el artículo 10 y 32 de su Constitución y aunque parezca una contrariedad, el reconocimiento jurídico de la unión de hecho supone la afirmación de que el individuo, en uso de su libertad personal y libre albedrío y de su dignidad humana, puede establecer formas de convivencia distintas al matrimonio y puede exigir del Estado que no se le imponga el estatuto matrimonial, sino que se respete su status de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

convivencia. Es igual nuestro sistema jurídico donde hay un reconocimiento y una garantía legal a los derechos de las parejas convivientes y sus familias.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Desde el punto de vista del Análisis Costo-Beneficio (ACB), los costos directos de la presente iniciativa se financiarán con las tasas que, para tal efecto, cada municipio establezca en su TUPA. Los beneficios de la propuesta legislativa son pluridimensionales, así tenemos que impactará ostensiblemente en los siguientes actores de la escena pública:

**Cuadro 3
Efectos Cualitativos de la Iniciativa**

Actores	Efectos Directos	Efectos Indirectos
Municipalidades	Contar con una herramienta de carácter legal que les permita formalizar el estatus jurídico de muchas familias.	Mejora la percepción de la municipalidad y su trabajo con los vecinos. Crea lazos de confiabilidad ciudadana y vecinal a través del reconocimiento de las uniones de hecho de las familias de su 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. Mejora la promoción de la protección de la familia y el reconocimiento de sus derechos.	País con mejores índices de formalidad en materia de derechos de familia. Mejor percepción del sistema público
Sociedad	Mayor seguridad jurídica en el goce de los derechos de los convivientes y sus familias.	Mayores incentivos para la regularización y formalización de las uniones de hecho.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

En relación al análisis efectuado y a lo expuesto *ut supra*, el proyecto de ley impacta positivamente en las políticas públicas de promoción, desarrollo y respeto a las familias, pero además fortalece las funciones de las municipalidades de cara al ciudadano y sus demandas justas como el reconocimiento municipal de las uniones de hecho.

Su balance es favorable en el plano social, económico y político y el objetivo de la ley se encuentra relacionado al problema principal, en este caso, la posibilidad de que se lleve a cabo el reconocimiento de las uniones de hecho en las municipalidades del país, donde el reto es lograr la regularización y formalización de las convivencias en el Perú para el legítimo goce de sus derechos como ciudadanos, generando a su vez predictibilidad y seguridad jurídica para todos los involucrados.

En adición a ello, cabe reiterar que el proyecto de ley suma al *statu quo* jurídico sobre la materia y además resulta compatible con el marco legal nacional, los tratados internacionales suscritos por el Perú, en materia de protección de la familia y de los niños y niñas en general, por lo que podemos resaltar la adecuada coherencia sistémica.

En consecuencia, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera necesario aprobar esta iniciativa legislativa para crear situaciones de equidad y permitir que las uniones de hecho también puedan ser reconocidas por la autoridad municipal correspondiente al domicilio de los convivientes.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 6679/2020-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS UNIONES DE HECHO EN EL
ÁMBITO MUNICIPAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar a las municipalidades a realizar el reconocimiento de las uniones de hecho en el ámbito de su jurisdicción y dicta

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

otras disposiciones, con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos generados a partir de la convivencia conforme a lo establecido en la normativa de la materia.

Artículo 2. Procedencia de reconocimiento de la unión de hecho en el ámbito municipal

Procede, en el ámbito municipal, el reconocimiento de 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.

Artículo 3. Procedimiento para el reconocimiento de la unión de hecho en el ámbito municipal

La solicitud de reconocimiento de la unión de hecho puede ser presentada en forma oral o por escrito al alcalde del domicilio de los convivientes.

La solicitud correspondiente debe ir acompañada de los siguientes requisitos:

- a) Nombres, número de DNI, firma o huella digital de los convivientes solicitantes.
- b) Declaración Jurada de convivencia de no menos de dos (2) años de manera continua.
- c) Declaración Jurada de que 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 domiciliario de los solicitantes.
- e) Certificado negativo de unión de hecho tanto del varón como de la mujer, expedido por el registro personal de la oficina registral donde domicilian los solicitantes. En el caso de que los solicitantes domicilien en la jurisdicción de un Centro Poblado podrán presentar Declaración Jurada de no tener una unión de hecho registrada en el Registro de Personas Naturales de la Sunarp.
- f) Declaración de dos (2) testigos mayores de edad capaces, indicando que los solicitantes conviven dos (2) años continuos o más.
- g) Otros documentos que acrediten que la unión de hecho tiene por lo menos dos (2) años continuos.

Las municipalidades en el marco de la autonomía prevista en su ley orgánica establecen el procedimiento y la tasa correspondiente por la prestación del servicio administrativo para el reconocimiento y la expedición del certificado de la unión de hecho.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 4. Publicación de extracto de solicitud

El alcalde manda a publicar un extracto de la solicitud, por una sola vez en el diario oficial y en otro de amplia circulación del lugar donde se realiza el trámite. Si ello no fuera posible el extracto se publica en el diario de mayor circulación de la circunscripción. A falta de diarios, la publicación se hace en los de la localidad más próxima que los tuviera o mediante difusión por una emisora local del lugar donde se realiza el trámite, debiéndose además fijar o publicar el extracto de la solicitud en el local de la municipalidad correspondiente, para asegurar su mayor difusión.

Si la municipalidad cuenta con Portal Institucional, adicionalmente a las modalidades señaladas en el párrafo anterior, lo publicará en este.

La constancia de publicación o difusión del extracto de la solicitud se agrega al expediente.

Artículo 5. Emisión del acta de reconocimiento de la unión de hecho

Transcurridos quince (15) días útiles desde la publicación del aviso, sin que se hubiera formulado oposición, el alcalde extiende el acta de reconocimiento de la unión de hecho entre los convivientes. Se entregará gratuitamente la primera copia del acta a los convivientes.

Artículo 6. Inscripción de la declaración de la unión de hecho

Cumplido el trámite indicado en el artículo 5, el alcalde remite el acta de reconocimiento de la unión de hecho al Registro de Personas Naturales de la Sunarp, para su inscripción.

Artículo 7. Remisión de los actuados al Poder Judicial

En caso de oposición presentada dentro del plazo a que se refiere el artículo 5, el alcalde debe suspender inmediatamente el trámite de reconocimiento, remitiendo los actuados al juez correspondiente, bajo responsabilidad.

Artículo 8. Acciones legales frente a la presentación de información falsa

En caso que los solicitantes presenten información falsa para sustentar su solicitud de reconocimiento de unión de hecho, la municipalidad iniciará las acciones legales correspondientes.

Artículo 9. Cese de la unión de hecho

Si los convivientes por mutuo acuerdo desean dejar constancia de haber puesto fin a su unión de hecho, y no tienen hijos menores o mayores con incapacidad o patrimonio en común, podrán hacerlo a través de la solicitud correspondiente; caso contrario, deberán presentar, adicionalmente, los documentos que acrediten la determinación de los derechos de patria potestad, tenencia, régimen

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

de visitas, alimentos, curatela, interdicción o separación de bienes, según corresponda, emitidos por la autoridad competente. Para este trámite no se requiere publicación.

El cese del reconocimiento de la unión de hecho se anota en el acta correspondiente y se comunica al Registro de Personas Naturales de la Sunarp para su inscripción.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Incorporación del numeral 37 en el artículo 20 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Incorpórase el numeral 37 en el artículo 20 de la ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 20. Atribuciones del alcalde

Son atribuciones del alcalde:

[...]

37. Reconocer 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

Modifícase el numeral 8 del artículo 1 de la Ley 26662, Ley de competencia notarial en 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 podrá recurrir, adicionalmente, a la municipalidad correspondiente*".

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

Modifícase el numeral 10 del artículo 2030 del Código Civil, promulgado por el Decreto Legislativo 295, en los siguientes términos:

"Artículo 2030. Actos y resoluciones inscribibles

Se inscriben en este registro:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

[...]

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

CUARTA. Difusión de reconocimiento de las uniones de hecho

Las municipalidades, en el marco de sus competencias, difundirán en su Portal Institucional mecanismos para formalizar el reconocimiento de las uniones de hecho en el ámbito de sus circunscripciones.

QUINTA. Entrega gratuita de copia del acta de reconocimiento de la unión de hecho en el contexto de una emergencia sanitaria

Las municipalidades podrán establecer la gratuidad de la entrega del acta de reconocimiento de unión de hecho emitida en el ámbito de su jurisdicción, conforme al procedimiento previsto en la presente ley, cuando uno de los convivientes haya fallecido en el contexto de una emergencia sanitaria que incluya a su circunscripción.

Sala de Comisiones.

Lima, 7 de abril de 2021.



Firmado digitalmente por:
SILVA SANTISTEBAN
MANRIQUE Rocio Yolanda Angelica
FIR 07822730 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 12/04/2021 22:13:03-0500



Firmado digitalmente por:
ASCONA CALDERON Walter
Yonni FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2021 11:11:54-0500



Firmado digitalmente por:
DE BELAUNDE DE CARDENAS
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2021 16:30:04-0500



Firmado digitalmente por:
MESIA RAMIREZ Carlos
Fernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/04/2021 14:23:33-0500



Firmado digitalmente por:
CHEHADE MOYA OMAR KARIM
FIR 08337557 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 13/04/2021 11:18:07-0500



Firmado digitalmente por:
NOVOA CRUZADO Anthony
Renson FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/04/2021 13:13:20-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6679/2020-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE
LA LEY QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS
UNIONES DE HECHO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

ACTA DE LA VIGESIMONOVENA SESIÓN ORDINARIA (SESIÓN VIRTUAL) MIÉRCOLES 7 DE ABRIL DE 2021

Presidida por el congresista Walter Yonni Ascona Calderón

A las 11 horas y 6 minutos, a través de la plataforma Microsoft Teams, se unen¹ a la sesión virtual los congresistas María Teresa Cabrera Vega, Omar Karim Chehade Moya, Richard Rubio Gariza, Martha Gladys Chávez Cossío, Carlos Fernando Mesía Ramírez y Alberto De Belaunde De Cárdenas (miembros titulares), y Wilmer Cayllahua Barrientos (miembro accesitario).

Con LICENCIA, la congresista Leslye Carol Lazo Villón (miembro titular).

No contándose con el quórum reglamentario, el **PRESIDENTE** dio inicio a la sesión con carácter informativa.

Asimismo, dio cuenta de las dispensas presentadas por los congresistas Guillermo Aliaga Pajares y Luis Andrés Roel Alva.

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que ha sido invitada la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia, para que brinde la posición institucional respecto de la fórmula legal contenida en el Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 454, 483, 1617/2016-CR, 3430/2018-PJ, 3580, 3677/2018-CR, 4930, 6218 y 6219/2020-CR, en virtud del cual se propone la Ley que implementa los principios de meritocracia, transparencia, democracia, eficiencia, integridad, publicidad y representatividad en el Poder Judicial

—o0o—

En este estado, se dio cuenta de la asistencia de los congresistas Anthony Renson Novoa Cruzado y Rocío Yolanda Silva Santisteban Manrique (miembros titulares).

—o0o—

Con el quórum reglamentario, el **PRESIDENTE** dio inicio a la sesión.

¹ Durante el desarrollo de la sesión se unió a la plataforma de sesiones virtuales del Congreso la congresista Nelly Huamani Machaca (miembro titular). De otro lado, los congresistas Otto Napoleón Guibovich Arteaga, Perci Rivas Ocejo, Posemoscrowte Irrhoscopt Chagua Payano, César Gonzales Tuanama y Cecilia García Rodríguez (miembros titulares) presentaron las dispensas correspondientes.

I. SECCIÓN DESPACHO

El **PRESIDENTE** anunció que los documentos que han ingresado y que ha emitido la Comisión entre el 16 de marzo y el 5 de abril de 2021 se encuentran a disposición de los señores congresistas, y anunció que los que deseen copia de alguno de los documentos lo soliciten a la Secretaría Técnica de la Comisión.

II. ORDEN DEL DÍA

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que ha sido invitada la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia, para que brinde la posición institucional respecto de la fórmula legal contenida en el Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 454, 483, 1617/2016-CR, 3430/2018-PJ, 3580, 3677/2018-CR, 4930, 6218 y 6219/2020-CR, en virtud del cual se propone la Ley que implementa los principios de meritocracia, transparencia, democracia, eficiencia, integridad, publicidad y representatividad en el Poder Judicial.

Dicho esto, autorizó al secretario técnico para que permita unirse a la invitada a la sala virtual de sesiones.

—o0o—

Se une a la sala virtual de sesiones la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia.

—o0o—

Seguidamente, el **PRESIDENTE** dio la bienvenida, en nombre de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia, y le otorgó el uso de la palabra.

La **PRESIDENTA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA** dijo que sobre la modificación propuesta del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto al establecimiento de un requisito adicional para la solicitud de cambio de especialidad que pueda formular un magistrado, siendo este el de contar con un informe de la Junta Nacional de Justicia, no se precisa cuál sería el contenido del referido informe ni se sustenta la necesidad y naturaleza del mismo. Manifestó que la Ley de la Carrera Judicial prevé que son derechos de los jueces la determinación, el mantenimiento y desarrollo de la especialidad, salvo en los casos previstos en la ley. Esto significa que un informe de la Junta Nacional de Justicia sin contenido ni justificación resulta inoficioso, además que podría resultar en una colisión con un derecho de los magistrados, acotó. En esa línea, resaltó que la necesidad de generar nuevas plazas o el traslado de un magistrado es potestad del Poder Judicial en atención a las necesidades del servicio que presta.

Sobre la modificación del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto a la composición de la Corte Suprema, se dice que estará integrada por treinta y ocho jueces supremos. Al respecto, dijo que no existe el sustento técnico que avale dicha composición ni tampoco uno que justifique la necesidad efectiva de la cifra propuesta. Manifestó que la Corte Suprema surge como una corte casatoria, sin embargo, en la práctica, se ha convertido en una instancia final, de ahí que se ha desvirtuado el sentido del recurso de casación como principio nomofiláctico, que busca resguardar la única y correcta aplicación de la ley, arguyó. Consideró la necesidad de establecer condiciones de titularidad para el ejercicio del cargo de juez supremo. De otro lado, respecto a la propuesta de disponer de manera obligatoria que uno de los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial sea el juez supremo decano, consideró válido el criterio de antigüedad para dicho ejercicio, que resulta congruente con la determinación de los presidentes de cada sala suprema, puntualizó.

En el caso de la modificación del artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, advirtió un error de redacción que conlleva a una contradicción ya que la fórmula inicial supone que los presidentes de las salas ya están designados por efecto de la ley y no por decisión del presidente del Poder Judicial. Estimó conveniente la fórmula de designación legal del más antiguo de manera automática.

De otro lado, con relación a la modificación del artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incorpora como requisito para la elección del presidente de la Corte Suprema el contar con no menos de tres años de antigüedad como juez supremo titular, dijo que si bien es indispensable que el presidente del Poder Judicial cuente con cierta experiencia en el conocimiento del funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la República, podría configurarse un escenario de discriminación respecto de aquellos que aún no tienen tres años, toda vez que la selección y nombramiento de un juez supremo supone la evaluación de una serie de competencias personales y profesionales por parte de la Junta Nacional de Justicia que incluye, entre otros, el conocimiento del funcionamiento de la Corte Suprema, de manera que quien es nombrado como juez supremo se encuentra apto para ejercer las funciones del cargo que, evidentemente, alcanzan a la posibilidad de ejercer también como presidente del Poder Judicial, precisó.

Otro aspecto que mereció el pronunciamiento de la presidenta de la Junta Nacional de Justicia fue el referido a la modificación del artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, respecto al procedimiento de elección del presidente del Poder Judicial.

Al respecto, dijo que este procedimiento responde a las circunstancias actuales en que se han develado problemas de corrupción en las instancias del Poder Judicial; sin embargo, consideró que la propuesta para que la elección se realice por todos los jueces titulares del país de todos los niveles debe ser analizada concordando las normas de la Constitución Política del Perú, a fin de entender de manera sistemática y orgánica el funcionamiento de las instituciones pilares del sistema de justicia. Manifestó que el Poder Judicial es un organismo eminentemente técnico, organizado jerárquica y funcionalmente a partir de la

progresión de la carrera, por ello resulta conveniente que la elección de su titular se realice por entre quienes han llegado, por sus propios méritos, al máximo nivel de dicha institución, garantizando con ello su idoneidad, experiencia y conocimiento sobre la misma, con una visión general y corporativa; todo lo cual es evaluado al postular a dicha instancia, a diferencia de los jueces de los demás niveles, sentenció.

Dejó en claro que esta elección no es una de carácter gremial sino de una de carácter profesional y especializada que exige una calificación especial que la ostenta quien ha sido nombrado como juez supremo. Asimismo, alertó que ampliar el voto a los jueces de todos los niveles podría generar problemas reales tales como la politización de la elección, la práctica de componendas y ofrecimientos de favores, entre otros aspectos ajenos a la función jurisdiccional, además de distraer la labor de los magistrados de los niveles inferiores, quienes se verían involucrados en campañas ajenas a su ejercicio profesional.

Dijo que la presentación de los candidatos y la publicidad de sus perfiles profesionales y personales garantizará el fortalecimiento del sistema de justicia.

Continuando, manifestó que encuentra adecuadas las disposiciones contenidas en la propuesta de modificación de los artículos 76, 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, referidas a las atribuciones del presidente del Poder Judicial y de la Sala Plena de la Corte Suprema.

Respecto a la modificación del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre los integrantes del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, incorporando a dos representantes de los trabajadores del Poder Judicial, resaltó la necesidad de considerar que atendiendo las necesidades propias del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial como órgano de dirección de uno de los poderes del Estado, que para integrarlo se requiere de una calificación particular de carácter jurídico, que se garantiza a través de la nominación de jueces de las diversas instancias en su composición y del representante de los abogados del país. Al margen de ello, consideró pertinente que se distinga esta función directiva con la que se ejerce en los estamentos gremiales propios del sindicato que tienen una finalidad distinta a un órgano de dirección, por lo que resulta necesario que se precise que el representante de los trabajadores no debe corresponder a uno que actualmente se encuentre integrando la junta directiva de alguna organización gremial en el Poder Judicial.

Con relación a la modificación del artículo 82, sobre funciones y atribuciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, solo encontró como observación aquella referida al numeral 10, que establece que el traslado de magistrados se realiza previo informe de la Junta Nacional de Justicia. Al respecto, consideró innecesario establecer la citada condición para el acto administrativo de traslado de magistrados, cuya gestión se encuentra en la esfera propia de dirección del Poder Judicial.

Sobre la modificación propuesta del artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial esgrimió puntos de vista similares a los expuestos para el caso de la modificación del artículo 73.

Respecto a la modificación del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dijo no tener observaciones. Igualmente, sobre la propuesta de incorporación de diversos artículos a la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresó su conformidad con los mismos.

Con relación a la modificación propuesta del artículo 66 de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial, sugirió que se cambie la frase "evaluación del desempeño parcial" por "evaluación parcial del desempeño".

En lo que se refiere a las disposiciones complementarias finales, dijo que la segunda disposición contiene una previsión para que la Junta Nacional de Justicia publique en un plazo de 60 días hábiles el cronograma de convocatorias para cubrir las plazas aún no cubiertas por los jueces titulares.

Al respecto, dijo que 60 días no es suficiente. Consideró que la programación de convocatorias está sujeta a una serie de variables complejas que se inician con el conocimiento del número de plazas vacantes presupuestadas conforme lo exige la ley de presupuesto y sigue con los actos previos que requiere toda convocatoria señalados en la Ley de la Carrera Judicial, argumentó.

Respecto a la entrada en vigencia de la ley, establecida en la tercera disposición complementaria final, observó que la fecha ahí señalada resulta desactualizada, resultando más conveniente fijar la vigencia de acuerdo con la fórmula general prevista en la Constitución Política del Perú, puntualizó.

De otro lado, sin perjuicio de las opiniones vertidas sobre las propuestas que contiene el predictamen en análisis, consideró importante que se tenga presente que en las reuniones del Consejo de Reforma para el Sistema de Justicia se han aprobado una serie de políticas públicas en relación con solucionar los problemas que se presentan en el sistema de justicia, además que se tiene el anuncio del presidente del Poder Judicial sobre la presentación de un anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, acotó. Sugirió que este tipo de debates sea materia de análisis y estudio, de manera consensuada, con el citado Consejo, de forma tal que se promueva un debate técnico, integral y amplio de las instituciones del sistema de justicia en el contexto de una modificación integral de la Ley Orgánica del Poder Judicial, concluyó.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún congresista, el **PRESIDENTE** agradeció a la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia, por su presentación y la invitó a retirarse de la sesión virtual en el momento que lo considerase oportuno.

—o0o—

Se retira de la sala virtual de sesiones la señora Luz Tello Valcárcel de Ñecco, presidenta de la Junta Nacional de Justicia.

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que corresponde escuchar al general PNP Vicente Tiburcio Orbezo, director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, quien concurre en representación del Ministerio del Interior, acompañado de otros altos oficiales debidamente acreditados, con la finalidad de brindarnos la opinión institucional sobre la fórmula legal contenida en el Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 6910 y 7091/2020-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica el numeral 4 del artículo 205 del Código Procesal Penal, a fin de fortalecer las funciones de la Policía Nacional del Perú en el proceso de control de identidad policial.

Dicho esto, autorizó al secretario técnico para que permita unirse a los invitados a la sala virtual de sesiones.

—o0o—

Se unen a la sala virtual de sesiones los generales PNP Vicente Tiburcio Orbezo, director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú; Raúl Felipe Del Castillo Vidal, director Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, y Gustavo Corrales Arrieta, fiscal supremo ante la Vocalía Suprema del Fuero Militar Policial; así como, los coroneles PNP Víctor Revoredo Farfán, jefe de la Brigada Especial Contra la Criminalidad Extranjera, y Víctor Hugo Quiñe Zavaleta, jefe de la División de Extranjería de la Dirección de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú.

—o0o—

Seguidamente, el **PRESIDENTE** dio la bienvenida, en nombre de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, al general PNP Vicente Tiburcio Orbezo, director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, así como a los altos oficiales que lo acompañan, y le otorgó el uso de la palabra.

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ dijo mostrarse conforme con el fondo de las iniciativas legislativas contenidas en el predictamen que las acumula. Señaló que el proceso de control de identidad de ciudadanos extranjeros presenta dificultades para precisar el domicilio fijo, además de brindar datos falsos de identidad, acciones que demandan un tiempo bastante largo en horas a la Policía Nacional que graficó en una línea de tiempo sustentado en doce horas.

A fin de explicitar mejor la necesidad técnica-operativa para la ampliación del tiempo de control de identidad policial, solicitó que se le otorgue el uso de la palabra al jefe de la Brigada Especial Contra la Criminalidad Extranjera.

En atención al pedido formulado, el **PRESIDENTE** cedió el uso de la palabra al coronel PNP Víctor Revoredo Farfán, jefe de la Brigada Especial Contra la Criminalidad Extranjera.

EL JEFE DE LA BRIGADA ESPECIAL CONTRA LA CRIMINALIDAD EXTRANJERA desarrolló la necesidad técnica-operativa que demanda la Policía Nacional del Perú para cumplir con el proceso de control de identidad policial de

ciudadanos extranjeros. Con ese fin, ayudado de unas diapositivas, mostró la tabla o línea de tiempo que le demanda a la policía para la identificación plena de un ciudadano extranjero indocumentado, evidenciando que, en la práctica, todo ese procedimiento excede las cuatro horas previstas en el Código de Procedimientos Penales, limitándose, de ese modo, el correcto accionar policial.

Dijo que las cuatro horas previstas en el ordenamiento jurídico se agotan prácticamente en las diligencias urgentes iniciales, por lo que saludó la presentación de la iniciativa legal en comentario.

Continuando, el **DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**, a modo de conclusión, reiteró su aceptación a la fórmula legal contenida en el predictamen, que consideró viable, además de corregir la problemática existente en el contexto actual.

Por su parte, el **DIRECTOR ANTIDROGAS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ** precisó que la propuesta normativa no constituye un acto discriminatorio ni un trato diferenciado entre ciudadanos nacionales y extranjeros, sino que, a diferencia del nacional, en los hechos reales es muy difícil identificar a un ciudadano extranjero que esté de manera irregular en el país en tan solo cuatro horas, refirió.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún congresista, el **PRESIDENTE** agradeció al general PNP Vicente Tiburcio Orbezo, director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, así como a los altos oficiales que lo acompañan, por su presentación, y los invitó a retirarse de la sesión virtual en el momento que lo considerasen oportuno.

—o0o—

Se retiran de la sala virtual de sesiones los generales PNP Vicente Tiburcio Orbezo, director de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú; Raúl Felipe Del Castillo Vidal, director Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, y Gustavo Corrales Arrieta, fiscal supremo ante la Vocalía Suprema del Fuero Militar Policial; así como, los coroneles PNP Víctor Revoredo Farfán, jefe de la Brigada Especial Contra la Criminalidad Extranjera, y Víctor Hugo Quiñe Zavaleta, jefe de la División de Extranjería de la Dirección de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú.

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que ha sido invitado el señor Leysser Luggi León Hilario, especialista en Derecho Civil, para que brinde su opinión especializada respecto del Proyecto de Ley 1056/2016-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica los artículos 257, 351, 414, 1322, 1984 y 1985 del Código Civil.

Dicho esto, autorizó al secretario técnico para que permita unirse al invitado a la sala virtual de sesiones.

—o0o—

Se une a la sala virtual de sesiones el señor Leysser Luggi León Hilario, especialista en Derecho Civil.

—o0o—

Seguidamente, el **PRESIDENTE** dio la bienvenida, en nombre de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, al señor Leysser Luggi León Hilario, especialista en Derecho Civil, y le otorgó el uso de la palabra.

El **ESPECIALISTA EN DERECHO CIVIL** reiteró su postura doctrinaria, plasmada en numerosas publicaciones académicas, respecto a que el cambio de denominación de "daño moral" a "daño a la persona" es totalmente innecesario. Manifestó que el daño moral es una categoría arraigada y con historia en nuestro sistema jurídico, que ha venido evolucionado constantemente, siendo parte importante de tal evolución su uso para poder indemnizar a las mujeres en los casos de violencia.

Dijo que el proyecto de ley no considera la jurisprudencia nacional de los últimos cien años, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sí se pronuncian a favor del daño moral. En ese sentido, opinó en el sentido de no eliminar el concepto de daño moral de la legislación civil nacional. Además, el concepto de daño a la persona corresponde al ordenamiento jurídico italiano y no al peruano, por lo que su inclusión resultaría repetitiva e inútil, acotó.

Finalmente, en cuanto a la propuesta de incorporación del concepto de "daño emergente" dentro del artículo 1985, consideró que esta propuesta constituía un gran acierto en la medida en que corregía el error —antes mencionado— cometido por el legislador de 1984 al olvidar la incorporación del concepto de "daño emergente" dentro de la categoría de los daños materiales.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún congresista, el **PRESIDENTE** agradeció al señor Leysser Luggi León Hilario, especialista en Derecho Civil, por su presentación, y lo invitó a retirarse de la sesión virtual en el momento que lo considerase oportuno.

—o0o—

Se retira de la sala virtual de sesiones el señor Leysser Luggi León Hilario, especialista en Derecho Civil.

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que corresponde debatir el Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 6051/2020-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica el numeral 15 del artículo 3 de la Ley 30077, Ley

Contra el Crimen Organizado, a fin de incorporar, dentro de su ámbito de aplicación, delitos contra los recursos naturales.

Como parte de la sustentación del predictamen señaló que la propuesta de incorporación de los delitos de grave afectación a la flora y fauna silvestre como supuestos de crimen organizado responde a una fundada y expresa preocupación de la Asamblea General de las Naciones Unidas a partir de la identificación de la complejidad que va adquiriendo este fenómeno, sus efectos nacionales y transnacionales, su subrepticia injerencia en el mercado legal, los circuitos de blanqueo de capitales y sus implicancias en la estabilidad de la gobernanza.

Dijo que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diversas oportunidades, ha exhortado a los Estados miembros a examinar su legislación penal para realizar las modificaciones pertinentes que permitan sancionar óptimamente el comercio ilícito de flora y fauna silvestres realizado por la delincuencia organizada. La exhortación de este organismo internacional tiene sustento en diversos diagnósticos criminológicos, como se destaca en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, alegó.

Manifestó que la incorporación en la Ley Contra el Crimen Organizado, de los delitos relacionados al tráfico ilegal de flora y fauna silvestre permitirá fortalecer la labor de los operadores de justicia, facultándolos con más herramientas a fin de combatir a la criminalidad organizada cuya tendencia y afectación al medio ambiente se ha incrementado en los últimos tiempos.

Finalmente, recomendó la aprobación del predictamen.

En debate el predictamen ofreció el uso de la palabra a los congresistas.

El congresista **DE BELAUNDE DE CÁRDENAS** dijo que la propuesta contenida en el predictamen es largamente esperada por los administradores de justicia que buscan fortalecer la lucha contra las mafias y el crimen organizado que ponen en peligro a miles de especies de flora y fauna silvestre que son comercializadas de manera ilegal en el país.

Reconoció que la propuesta de su autoría tiene como antecedente el Proyecto de Ley 3200/2018-CR presentado en el Congreso disuelto por el entonces congresista Wilmer Aguilar de la bancada de Fuerza Popular.

Dijo que su iniciativa de ley enriquece el Proyecto de Ley 3200/2018-CR al adicionar los supuestos agravados contenidos en el artículo 309 del Código Penal a la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado.

Recalcó que con la iniciativa se está ante un tema de total actualidad frente a la pandemia que afrontamos ya que el COVID-19 tiene un origen zoonótico generado a consecuencia de la manipulación, el transporte y el hacinamiento de animales salvajes; en consecuencia, enfrentar estos ilícitos no solo es un tema de interés por la flora y fauna que se encuentra amenazada o de lucha contra la

criminalidad organizada, sino que se convierte en un tema de salud pública, concluyó.

Por su parte, la congresista **CHÁVEZ COSSÍO**, tomando como referencia lo expresado por el congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, dijo que más que un antecedente se trata de un dictamen que se encuentra en el Orden del Día del Pleno del Congreso desde septiembre de 2019 lo cual hace imposible que haya otro dictamen idéntico, salvo lo referido a los supuestos agravados contenidos en el artículo 309 del Código Penal que sugiere el Proyecto de Ley 6051/2020-CR.

Señaló que lo que cabe es activar todos los mecanismos tendientes a impulsar la inclusión en la agenda del Pleno del Congreso del dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recaído en el Proyecto de Ley 3200/2018-CR, con el fin de acumular, tras su debate, el Proyecto de Ley 6051/2020-CR.

Expresó su extrañeza sobre el acuerdo de la Comisión para requerir al Consejo Directivo el retorno del dictamen del Proyecto de Ley 3200/2018-CR para un nuevo estudio y dictamen, ello solo genera el retraso del proceso de aprobación de una norma que es muy necesaria y de suma importancia, alertó.

Planteó como cuestión previa que el Proyecto de Ley 6051/2020-CR, en lugar de dar lugar a un nuevo dictamen y de pedir al Consejo Directivo el retorno a Comisión del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3200/2018-CR, sea acumulado en el Pleno del Congreso cuando se debata el dictamen antes referido.

Al respecto, el **PRESIDENTE** precisó que no obstante que mediante acuerdo de la Comisión se ha requerido al Consejo Directivo la vuelta a Comisión del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3200/2018-CR, este pedido aún no ha sido atendido y dada la coyuntura e importancia de la propuesta obliga a que se tenga que actuar rápidamente, en todo caso, hay una cuestión previa planteada que se consultará en su momento.

En respuesta, la congresista **CHÁVEZ COSSÍO** manifestó que el Consejo Directivo no va a responder porque no se puede pretender retrasar un procedimiento de gestación normativa que ya cuenta con un dictamen en el Orden del Día del Pleno del Congreso, arguyó. Dijo que este proceder no tiene precedente y espera que el Consejo Directivo responda que no procede el pedido o simplemente está guardando silencio en señal de que el pedido no es atendible.

El congresista **DE BELAUNDE DE CÁRDENAS** se mostró en contra de la cuestión previa planteada y resaltó la importancia del predictamen materia de debate.

A su turno, el congresista **RUBIO GARIZA** expresó su conformidad con el predictamen, pero, a modo de reflexión, demandó el fortalecimiento del Ministerio Público frente a la poca existencia de fiscalías especializadas en materia ambiental.

La congresista **CHÁVEZ COSSÍO** señaló que lo que se pretende es neutralizar la iniciativa legislativa de un parlamentario que está para ser vista por el Pleno del Congreso. Dijo que lo usual es que el nuevo proyecto de ley se acumule al existente. Pidió que se le precise cuándo y en qué contexto se aprobó requerir al Consejo Directivo el retorno del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3200/2018-CR.

El congresista **MESÍA RAMÍREZ** solicitó que se precise el sentido de la cuestión previa.

El **PRESIDENTE** dispuso que el secretario técnico precise la cuestión previa.

El **SECRETARIO TÉCNICO** dijo que se someterá a votación la cuestión previa planteada por la congresista Martha Chávez Cossío en el sentido de impulsar la inclusión en la agenda del Pleno del Congreso del debate del Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recaído en el Proyecto de Ley 3200/2018-CR, con el fin de acumular en el Pleno el Proyecto de Ley 6051/2020-CR.

Seguidamente, luego de un intercambio de puntos de vista, respecto de la cuestión previa planteada, entre los congresistas **CHÁVEZ COSSÍO** y **MESÍA RAMÍREZ** junto con el **PRESIDENTE**, se sometió a votación la cuestión previa.

La cuestión previa fue rechazada por mayoría.

"Votación de la cuestión previa planteada por la congresista Martha Chávez Cossío"

Congresistas que votaron en contra: Ascona Calderón, Chehade Moya, De Belaunde De Cárdenas y Silva Santisteban Manrique (miembros titulares).

Congresistas que votaron a favor: Novoa Cruzado, Chávez Cossío y Cabrera Vega (miembros titulares).

Congresistas que se abstuvieron: Rubio Gariza, Huamaní Machaca y Mesía Ramírez (miembros titulares)".

—o0o—

A continuación, la congresista **HUAMANÍ MACHACA** solicitó que se acumule al predictamen el Proyecto de Ley 5057/2020-CR, de su autoría².

Seguidamente, no habiendo solicitado la palabra ningún otro congresista, el **PRESIDENTE** dio el tema por debatido y sometió a votación el predictamen en sus mismos términos.

² Mediante Oficio 156-2020-2021-NHM-CR, del 7 de abril de 2021, la congresista Nelly Huamaní Machaca retiró su solicitud de acumulación.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 6051/2020-CR

Congresistas que votaron a favor: Ascona Calderón, Chehade Moya, Rubio Gariza, Huamaní Machaca, De Belaunde De Cárdenas y Silva Santisteban Manrique (miembros titulares).

Congresistas que votaron en contra: Novoa Cruzado, Chávez Cossío y Mesía Ramírez (miembros titulares)

Congresista que se abstuvo: Cabrera Vega (miembro titular)".

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** anunció que corresponde iniciar el debate del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 6679/2016-CR, en virtud del cual se propone la Ley que regula el reconocimiento de las uniones de hecho en el ámbito municipal y dicta otras disposiciones.

Como parte de la sustentación señaló que el predictamen tiene por objeto autorizar a las municipalidades el reconocimiento y registro de las uniones de hecho. Asimismo, propone la entrega gratuita de la certificación correspondiente al conviviente sobreviviente del fallecido a consecuencia del COVID-19, y recomienda modificar el artículo 20 de Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando, como una atribución del alcalde, el registro de la unión de hecho.

Dijo que las relaciones de convivencia están protegidas por el ordenamiento jurídico nacional, pero únicamente son reconocidas y, por ende, protegidas aquellas uniones fácticas que cumplan con una serie de requisitos contemplados en el artículo 326 del Código Civil.

Al respecto, señaló que el Tribunal Constitucional ha distinguido que no hay un solo tipo de familia en la Constitución peruana merecedora de la protección del Estado; en ese sentido, dijo que se constituye 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.

Manifestó que actualmente el reconocimiento jurídico de la unión de hecho se da a través de la vía judicial o vía notarial, cuya inscripción en el registro personal de la Sunarp, es importante toda vez que permite el reconocimiento legal de la existencia de una sociedad de bienes sujeta al régimen de sociedad de gananciales, el otorgamiento de derechos sucesorios, el goce de derechos de salud, de pensión de viudez, de seguros, la posibilidad de adoptar, entre otros.

Dijo que las municipalidades son las instituciones que llevan a cabo la celebración de los matrimonios, contando con protocolos y un soporte administrativo y funcional adecuado para su cumplimiento. Sobre la base de esa premisa, resaltó que el encargo propuesto en la iniciativa, tendiente al

reconocimiento de las uniones de hecho a cargo de las municipalidades, es factible, teniendo en cuenta las similitudes de los efectos de ambas instituciones jurídicas y la experiencia de las autoridades ediles en la celebración de los matrimonios.

Destacó que el proyecto de ley tiene un efecto múltiple, porque acerca al ciudadano a su municipalidad, crea un vínculo positivo y, en ese sentido, mejora su confiabilidad en el sistema y en el Estado, facilitándole al ciudadano el reconocimiento y registro de su status familiar y, de esta manera, obtener los beneficios jurídicos que la unión de hecho genera.

Señaló que la norma propuesta desarrolla el procedimiento para el reconocimiento y la inscripción de la unión de hecho en la Sunarp, por parte de la municipalidad, así como de la disolución correspondiente.

En esa línea, advirtió que el texto sustitutorio establece además que en caso que los solicitantes presenten información falsa para sustentar su solicitud de reconocimiento de unión de hecho, la municipalidad iniciará las acciones legales correspondientes, lo que constituye un mandato que tiende a promover un efecto disuasorio.

De otro lado, anunció la fórmula legal del predictamen considera necesario modificar diferentes normas relacionadas con la materia a fin de sistematizar adecuadamente la presente intervención legislativa.

Finalmente, recomendó la aprobación del predictamen.

En debate el predictamen ofreció el uso de la palabra a los congresistas.

La congresista **CHÁVEZ COSSÍO**, entre otros aspectos, destacó el reconocimiento que la Constitución Política del Perú brinda al matrimonio como institución a fin de garantizar los derechos de las esposas e hijos. Dijo que mediante las uniones de hecho se ha hecho creer a las personas que, por el solo hecho de convivir con alguien, aunque ese alguien tenga impedimento matrimonial, ya se goza de derechos y no es así, sentenció. Dijo que darles esta atribución a las municipalidades distraerla de sus funciones principales de seguridad ciudadana, de limpieza pública, de salubridad, de dar bienestar a sus vecinos, no sería lo más adecuado.

Sugirió que este tema sea materia de consulta a especialistas en derecho de familia, concluyó.

Por su parte, el congresista **DE BELAUNDE DE CÁRDENAS** expresó su apoyo a la propuesta contenida en el predictamen.

No habiendo solicitado la palabra ningún otro congresista, el **PRESIDENTE** dio el tema por debatido y sometió a votación el predictamen en sus mismos términos.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 6679/2020-CR

Congresistas que votaron a favor: Ascona Calderón, Novoa Cruzado, Chehade Moya, Mesía Ramírez, De Belaunde De Cárdenas y Silva Santisteban Manrique (miembros titulares).

Congresistas que se abstuvieron: Rubio Gariza, Huamaní Machaca³, Chávez Cossío y Cabrera Vega (miembros titulares)".

—o0o—

A continuación, el **PRESIDENTE** sometió a votación la aprobación del Acta de la presente sesión con dispensa de su lectura.

La propuesta fue aprobada por unanimidad de los presentes.

"Votación de la aprobación del acta con dispensa de su lectura

Congresistas que votaron a favor: Ascona Calderón, Cabrera Vega, Novoa Cruzado, Chehade Moya, Rubio Gariza, Huamaní Machaca, Chávez Cossío, Mesía Ramírez, De Belaunde De Cárdenas y Silva Santisteban Manrique (miembros titulares)".

—o0o—

III. CIERRE DE LA SESIÓN

Después de lo cual, el **PRESIDENTE**, tras agradecer a los congresistas por el apoyo dispensado para el buen desarrollo de las sesiones y anunciar que la congresista Leslye Carol Lazo Villón se reintegraría a la Comisión para la próxima sesión, levantó la sesión.

Eran las 13 horas y 46 minutos.



Firmado digitalmente por:
YONNI ASCONA CALDERÓN
ASCONA CALDERÓN YONNI
Yonni FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/04/2021 09:34:35-0500

MARÍA TERESA CABRERA VEGA
SECRETARÍA
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



Firmado digitalmente por:
CABRERA VEGA Maria Teresa
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/04/2021 10:39:58-0500

Por disposición de la Presidencia, la transcripción de la versión magnetofónica de la Vigésimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, del periodo anual de sesiones 2020-2021, que elabora el Área de Transcripciones del Congreso de la República, es parte integrante de la presente Acta.

³ Con posterioridad al proceso de votación y al anuncio de su resultado, la congresista Nelly Huamaní Machaca cambió el sentido de su voto de abstención por voto en contra.