



LEONARDO INGA SALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia



**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA
ERRADICACIÓN DEL MATRIMONIO
ADOLESCENTE**

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **LEONARDO INGA SALES**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA ERRADICACIÓN DEL MATRIMONIO ADOLESCENTE

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto erradicar el matrimonio adolescente, de menores de 16 años, a través de la derogación de los artículos recogidos en el Código Civil, que lo autorizan; con la finalidad de promover el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía progresiva y la protección de los derechos de las y los adolescentes en el Perú.

ARTÍCULO 2.- Derogación del último párrafo del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil

Deróguese el último párrafo del artículo 42° del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, que establece lo siguiente:

“Excepcionalmente tienen plena capacidad de ejercicio los mayores de catorce años y menores de dieciocho años que contraigan matrimonio, o quienes ejerciten la paternidad”.

ARTÍCULO 3.- Derogación del primer numeral del artículo 241° del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil

Deróguese el primer numeral del artículo 241° del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, que establece lo siguiente:

Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia

“1. Los adolescentes. El juez puede dispensar este impedimento por motivos justificados, siempre que los contrayentes tengan, como mínimo, dieciséis años cumplidos y manifiesten expresamente su voluntad de casarse.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. - Derogatoria

Deróganse o modifíquense, en su caso, las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, 09 de junio de 2021.



Firmado digitalmente por:
GARCIA OVIEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/06/2021 13:20:28-0500



Firmado digitalmente por:
INGA SALES Leonardo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/06/2021 10:50:39-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OVIEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/06/2021 13:20:15-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/06/2021 13:59:49-0500



Firmado digitalmente por:
LLAULLI ROMERO Freddy FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/06/2021 15:22:57-0500



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45388316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/06/2021 00:06:13-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ OCHOA Carlos Andres
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/06/2021 12:04:23-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de JUNIO del 2021.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7901 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad erradicar el matrimonio adolescente menores de 16 años, a través de la derogación de los artículos recogidos en el Código Civil, que lo autorizan; con la finalidad de promover el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía progresiva y la protección de los derechos de las y los adolescentes en el Perú.

Nuestra Constitución Política del Perú en su artículo 4° reconoce que la niñez debe contar con especial protección por parte del Estado y de la comunidad. Esta protección debe estar enmarcada en los estándares internacionales de derechos humanos, que en materia de niñez se rigen principalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como por otros tratados internacionales de derechos humanos. así tenemos, que desde 1990, año en que la CDN se integra al ordenamiento jurídico peruano, el Estado ha ido cambiando su normativa para alinearla con sus obligaciones de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA).

De acuerdo a la Convención, los Niños, Niñas y Adolescentes gozan de todos los derechos humanos, que serán ejercidos de acuerdo al desarrollo de sus facultades. Es deber del Estado actuar como garante y protector de esos derechos. Para garantizar su máximo disfrute deberá tomar las "(...) medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo".

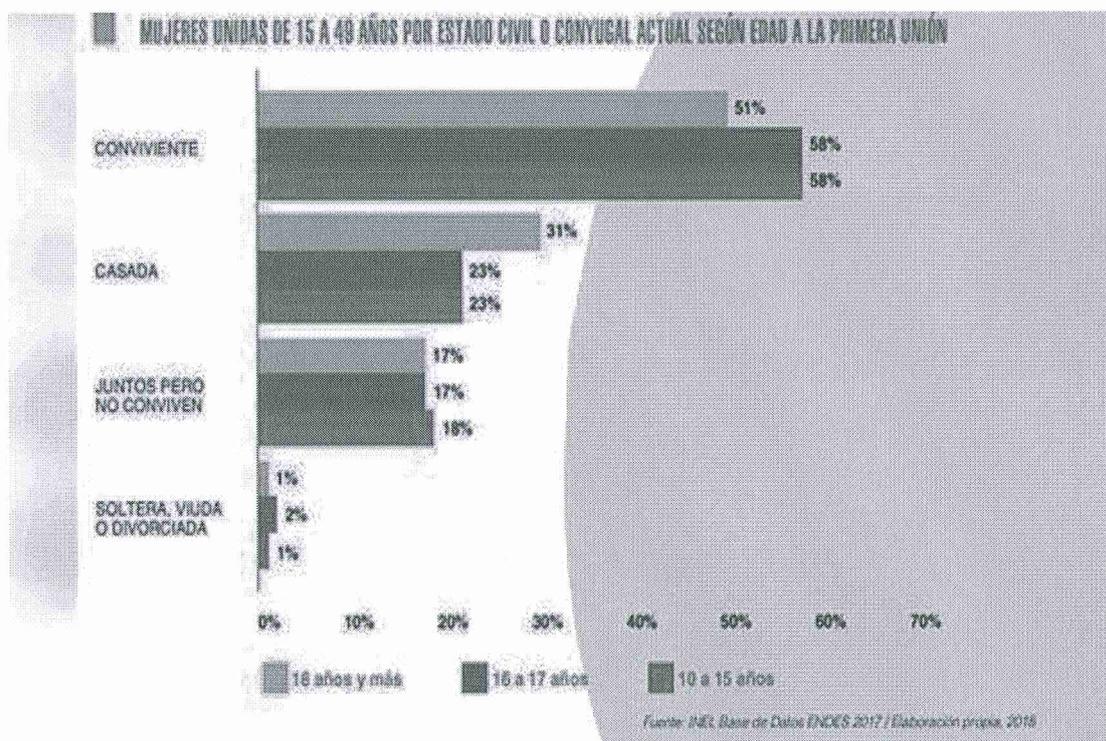
Asimismo, el Estado, de acuerdo a sus condiciones, deberá adoptar "(...) medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda".

Finalmente, esta protección se realizará considerando el interés superior del menor de edad, el mismo que se encuentra establecido en el artículo 3.1 de la Convención y IX del Título Preliminar del Código de Niños y Adolescentes. En particular, la CDN señala la necesidad de que el Estado adopte todas las "(...) medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños" (artículo 24 inciso 3).

Ahora bien, tenemos que cada día se producen 33.000 matrimonios infantiles a escala mundial y Perú no es la excepción: más de 56.000 adolescentes peruanas de

12 a 17 años se encuentran unidas (casadas y/o en convivencia), lo que representa el 1.9% de esta población¹. Asimismo, el 28% de las mujeres casadas o unidas que ahora tienen entre 15 y 49 años iniciaron la convivencia siendo menores de 18 años, el 18% cuando tenía 16 o 17 años y el 10% cuando tenía 15, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.² En el caso de Lima, la prevalencia (del matrimonio infantil) es del 20%, en Cusco de 28; en Piura, 32% y en Loreto era casi el 50%.

Mujeres Unidad de 15 a 49 años por estado civil o conyugal actual según edad a la primera unión³



Respecto al matrimonio infantil, tenemos que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño (CDN) definen al matrimonio infantil o a edad temprana, en el cual al menos una de las personas de la pareja tiene menos de 18 años. Según CDN, es a esa edad en que se termina la infancia. La mayoría de organizaciones internacionales considera al matrimonio infantil como forzado, ya que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes.

¹ Censo de Población del 2017

² (Endes, 2017).

³ Estudio de Investigación: "Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones Primera edición, junio 2019" - Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA Perú).

Situación legal del matrimonio infantil en Perú

En el Perú, tenemos que hasta el año 2018, de manera excepcional, las y los adolescentes podían casarse a partir de los 16 años con el consentimiento de uno de sus padres. No obstante, entró en vigencia el Decreto Legislativo 1384, que modificó el artículo 42 del Código Civil y abrió la posibilidad del matrimonio a partir de los 14 años. Sin embargo, los organismos defensores de los derechos de niños, niñas y adolescentes aseguran que esto solo es un primer avance para la erradicación del matrimonio infantil en Perú, ya que apuntan que los 18 años sea la edad legal para recién poder contraer nupcias.⁴

De acuerdo a la investigación *“Understanding teenage fertility, cohabitation and marriage: The case of Peru”*, la maternidad, el matrimonio y/o la convivencia temprana se encuentran directamente relacionados. Siendo estos últimos, en la mayoría de casos, en consecuencia por el embarazo adolescente, problemática que afronta el país (13%).

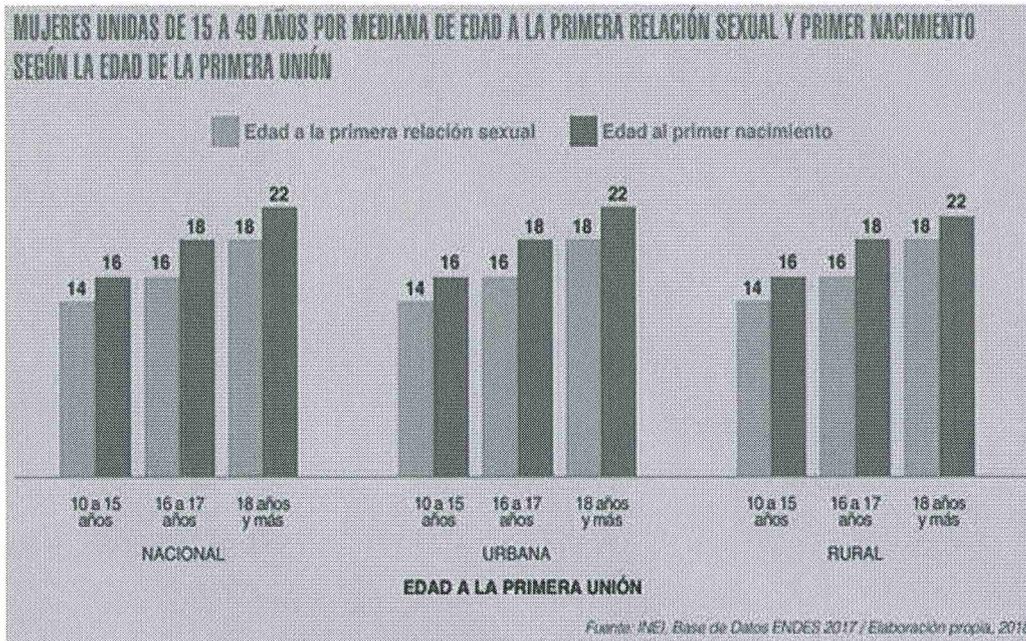
Por otra parte, asevera que la segunda principal causa que empuja a que las menores convivan es la violencia familiar. “Identificamos que, muchas veces, ante la violencia al interior de la familia, las adolescentes suelen justificar de alguna manera la unión como una forma escapar de esa realidad”. Otro factor importante es la pobreza, especialmente en las zonas rurales.

El Estudio de Investigación: “Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones Primera edición, junio 2019”, elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA Perú), ha identificado las principales consecuencias del matrimonio infantil, siendo las siguientes:

a) Propicia embarazos adolescentes

Los resultados del Endes 2017 dan cuenta que la edad de la primera unión (convivencia o matrimonio) está estrechamente relacionada con el inicio de la vida sexual y reproductiva. “El margen entre la primera relación sexual y el primer embarazo es de dos años para las mujeres que se unieron antes de los 18 años”, se detalla en el informe de Plan Internacional y UNFPA Perú.

⁴ Estudio de Investigación: “Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones Primera edición, junio 2019” - Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA Perú).



Debido a factores como la pobreza, desigualdad y desprotección, la UPCH encontró que en las cuatro regiones analizadas, las menores tienen escasas posibilidades de tener acceso y/o exigir el uso de algún tipo de protección contra embarazos no deseados.

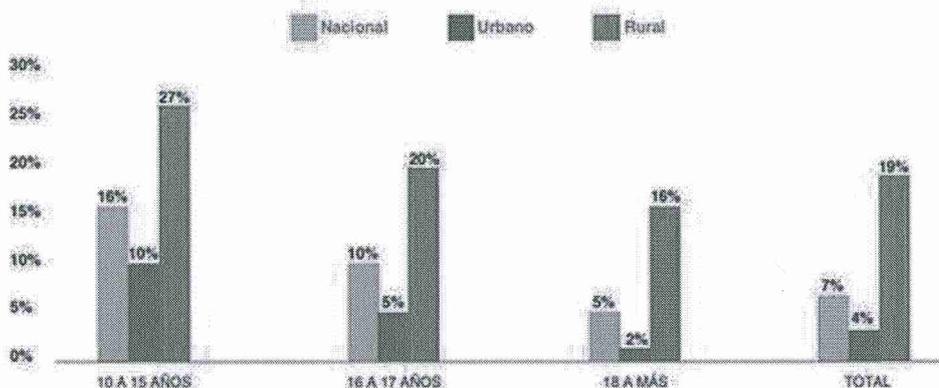
En ese sentido, cuanto más temprano se lleve a cabo la convivencia o matrimonio, es más difícil para la niña o adolescente poder acceder a información oportuna y eficaz para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

b) Genera el abandono escolar

Las estadísticas demuestran que mientras más temprano es el matrimonio o la convivencia de las mujeres, menos años de estudio completan. El informe presentado por los organismos internacionales encontró que aquellas que empezaron a convivir con sus parejas entre los 10 y 15 años, completaron solo la primaria, mientras que las unidas entre los 16 y 17 años abandonaron la escuela cuando cursaban la secundaria.

La principal causa de la deserción escolar entre las mujeres de 15 y 24 años es el embarazo o el cuidado de los hijos. Así lo demostró el Endes 2017, donde se halló que el 71% de las adolescentes, que tuvieron una unión entre los 10 y 17 años, abandonaron la escuela por estos motivos.

GRÁFICO 12
MUJERES UNIDAS DE 15 A 49 AÑOS POR ANALFABETISMO Y EDAD DE LA PRIMERA UNIÓN



Fuente: INEI, Base de Datos ENDES 2017 / Elaboración propia, 2018.

c) Perpetuación del ciclo de pobreza

Entre las mujeres muy pobres que fueron censadas en 2017, el 37% indicó haber empezado a convivir entre los 10 y 15 años, mientras que las que se unieron entre los 16 y 17 años, ocupan el segundo lugar entre las muy pobres (27%) y pobres (28%).

En efecto, Plan International y UNFPA Perú concluyen que entre las mujeres unidas que son pobres y muy pobres existe una mayor proporción de quienes se casaron o empezaron a convivir siendo adolescentes.

PUEDES VER Una ley para los niños con cáncer

d) Violencia de género

Tras las diversas entrevistas hechas por las entidades internacionales, se descubrió el surgimiento de conflictos como propio de comenzar la convivencia y en ocasiones, estos generaban situaciones de violencia.

Por ello, la violencia física es la más frecuente en adolescentes unidas, seguida por la violencia psicológica. A su vez, las investigaciones cualitativas demostraron que, tras la convivencia, más del 40% de los casos, el varón intenta controlar la vida de la mujer mediante la restricción para salir y bajo la excusa que debe esta de encargarse de las labores domésticas.

Hace falta poner en marcha estrategias que fomenten el compromiso de las familias, las comunidades y los gobiernos locales para promover cambios en las normas sociales que reproducen inequidades de género, y proteger el derecho de niñas y adolescentes a desarrollar plenamente su potencial sin limitar sus aspiraciones debido a un matrimonio o unión temprana”, concluyen los organismos internacionales.

Situación de las niñas en matrimonios y uniones infantiles tempranos y forzados en el mundo

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Comité de los Derechos del Niño (CDN) definen la unión o matrimonio de menores de edad como aquella en que al menos una de las personas de la pareja es menor de 18 años. Este tipo de unión incluye tanto la convivencia como el matrimonio, entendidos como cualquier tipo de rito y/o celebración, civil o religioso, forzado o no, que legitime a una pareja, aun cuando éste se celebre entre una mujer menor de edad y un hombre adulto, o entre dos menores de edad.

Para la mayoría de las instituciones internacionales es considerada una forma forzada de unión, ya que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes (CEDAW, 2014). La unión de menores de 18 años constituye una violación de derechos humanos y de la Convención de los Derechos del Niño. Los organismos internacionales que han desarrollado estudios y lineamientos de política pública en torno a las uniones tempranas se han referido únicamente a la modalidad heterosexual; así las tratará el presente estudio.

De los más de 60 millones de uniones tempranas que actualmente se calculan a nivel mundial, aproximadamente seis millones ocurren en América Latina. El 36% de las mujeres de 20 a 24 años de edad de todo el mundo se casaron o vivían en pareja antes de cumplir los 18 años (UNICEF, 2006). Se calcula que 14 millones de adolescentes de 15 a 19 años dan a luz cada año (UNFPA, 2005), teniendo estas mujeres más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto. La legislación de la mayoría de los países contempla los 18 años como la edad mínima para autorizar los matrimonios. La realidad es que más de 60 millones de mujeres entre 20 y 24 años se casaron antes de llegar a esa edad, siendo las tasas más altas en África Occidental, norte de África, sur de Asia, Oriente Medio y América Latina y el Caribe, donde la prevalencia llega a 17% (Malhotra, Warner, McGonagle y Lee-Rife, 2011).

Resumiendo las evidencias obtenidas globalmente, el primer factor que explica los matrimonios y uniones infantiles tempranos y forzados es la pobreza, especialmente en las zonas rurales. El embarazo también está asociado al matrimonio temprano (Favara, Lavado y Sánchez, 2016).

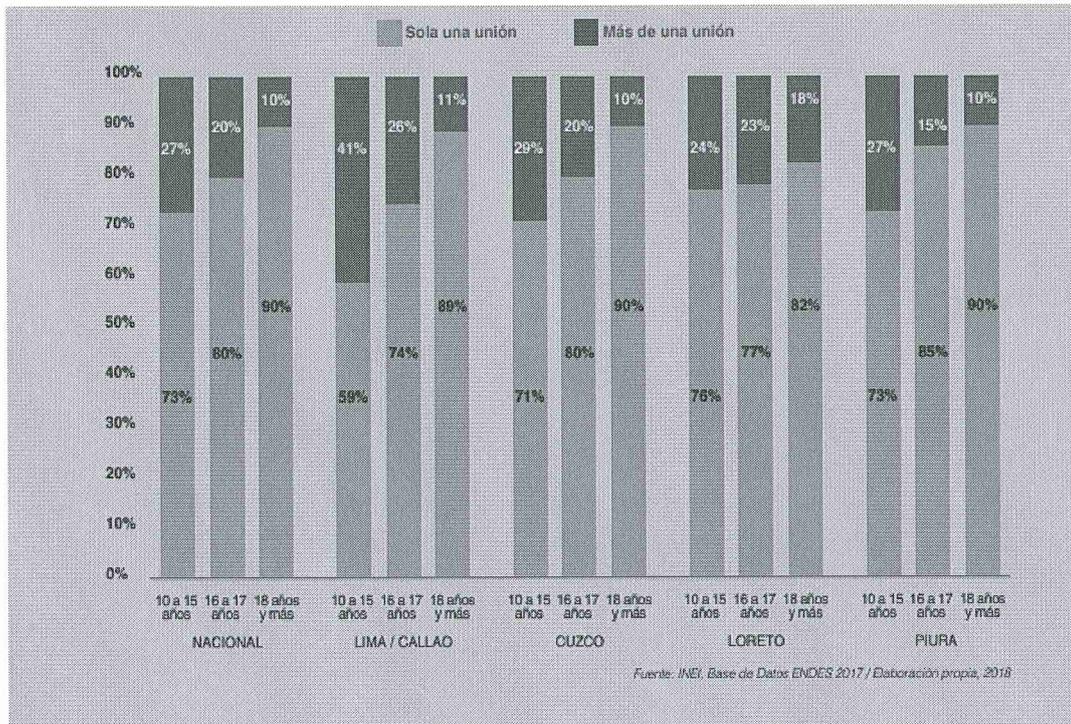
En algunas regiones, los padres buscan alianzas que mejoren su posición económica o social. En otras, los padres y madres presionan, especialmente a sus hijas, para unirse en caso de existir un embarazo; en algunos contextos, la unión o matrimonio puede ser visto por las niñas como un mecanismo de salida a problemas en la familia como la presencia de violencia (Issler, 2001).

Detrás de todas estas situaciones, el condicionante central es la desigualdad de género y las normas sociales discriminatorias sobre los roles de género en la familia. En las uniones de mujeres menores de edad con hombres adultos, los efectos más graves son los siguientes⁵:

- **Sociales:** estos matrimonios y uniones limitan la autonomía de las adolescentes, el conocimiento, los recursos y el poder de decisión (Banco Mundial, 2014). Sitúan a la adolescente bajo el control de su pareja, restringiendo su capacidad para expresar sus opiniones, para formar y llevar a cabo sus propios planes y aspiraciones. Muchas pierden o carecen de capacidad para negociar la actividad sexual, el uso de anticonceptivos o espaciar el nacimiento de sus hijos o hijas. Se ha identificado una relación cercana entre el embarazo a edades tempranas, la violencia sexual y las uniones tempranas con hombres adultos, ya sea como razón o consecuencia (Girls not Brides, 2017).
- **Salud:** las uniones tempranas de adolescentes con hombres adultos pueden ser un factor de riesgo para la infección por el VIH, así como de otras enfermedades de transmisión sexual y cáncer ginecológico. Además, hay un claro incremento de las complicaciones obstétricas como eclampsia, hemorragia puerperal, sepsis y distocias. El riesgo de mortalidad materna es cuatro veces más grande entre adolescentes de 16 años que entre adultas (Girls not Brides, 2017).
- **Educación:** cuando una menor de edad se une o se casa, la trayectoria educativa termina, deteniendo la adquisición de conocimientos y habilidades para su vida. Esto se convierte en una barrera para acceder a un empleo formal (Parsons, Edmeades et al, 2015). La relación entre la unión o matrimonio de mujeres menores de edad con hombres adultos y la deserción escolar ha sido también identificada. Mientras mayores niveles de educación existan, menores son los índices de uniones tempranas (Girls not Brides, 2017).
- **Violencia:** las uniones tempranas de mujeres con hombres adultos se pueden considerar una forma de violencia contra las adolescentes. Las niñas y adolescentes que se casan antes de los 15 años tienen un mayor riesgo de violencia en la pareja y de sexo coercitivo en comparación con las que se casan o unen más tarde (Erulkar, 2013).

⁵ Estudio de Investigación: "Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones Primera edición, junio 2019" - Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA Perú).

Mujeres unidas de 15 a 49 años por número de uniones y edad de la primera unión⁶



La normativa peruana no regula expresamente las uniones de hecho de menores de edad, pese a que ellas muestran la alta incidencia ya indicada en este estudio. Estas uniones deben registrarse por la regla general establecida en la Constitución Política peruana que define la unión de hecho como la “unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho (...)” (art. 5). Dado que el matrimonio sólo se permite para los mayores de edad, los menores de edad no estarían en capacidad de establecer una “unión de hecho” como está prevista por la Constitución. Los padres tampoco pueden consentir en ella. La ley no se pone en ese supuesto, creando así un vacío normativo. En la práctica, las uniones de hecho de menores de edad se consolidan muchas veces con el asentimiento de los padres, y sobre todo en caso de embarazo.

Sin embargo, estas uniones pueden no tener protección legal, si además de la minoría de edad existe otro tipo de “impedimento matrimonial”, por ejemplo, el estar casado/a. En el mejor de los casos, cuando el único impedimento es la minoría de edad, estas uniones de hecho a partir de los 2 años de convivencia ininterrumpida forman una sociedad de bienes que se rige por el régimen de sociedad de

⁶ Estudio de Investigación: “Las adolescentes peruanas en matrimonio o unión: Tradiciones, desafíos y recomendaciones Primera edición, junio 2019” - Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA Perú).

gananciales prevista en el Código Civil para el caso de los matrimonios. El Estado peruano podría examinar esta cuestión para mejorar la legislación en la materia. La principal causa del abandono escolar entre las mujeres unidas de 15 a 24 años es el embarazo o cuidado de los hijos, especialmente las que tuvieron su primera unión entre los 10 a 15 años (34%) y a los 16 y 17 años (37%).

La marginación de las adolescentes del sistema escolar también es producto de las necesidades económicas y las demandas de cuidado y tareas domésticas en sus hogares. El estudio cualitativo revela que la interrupción de los estudios es lo que más lamentan las adolescentes y sus cuidadores/as respecto a la unión temprana. La trayectoria educativa se trunca por estar unidas y por tener hijos o hijas, a quienes tienen que dedicar tiempo y cuidado.

También se menciona la vergüenza de ir a la escuela estando embarazadas. Por otro lado, las adolescentes en matrimonios o uniones tempranas tienen un mayor número de hijos. Entre las mujeres que se unieron entre los 10 y 15 años, el 62% tuvo más de tres o más hijos/as; esta proporción se incrementa a 67% en zona rural.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no acarrearía gasto al erario nacional, toda vez que propone erradicar el matrimonio adolescente, lo que brindará mayor beneficio a las niñas, niños y adolescentes, en su desarrollo y autonomía personal, cumplimiento con las normas y recomendaciones internacionales.

Por ello, de aprobarse la propuesta se brindará mayor protección y promoción integral de los derechos de las y los adolescentes, el cumplimiento de los estándares internacionales que establecen medidas de prevención y protección para erradicar el matrimonio adolescente y el matrimonio forzado.

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

EL proyecto de ley propone la derogación del último párrafo del artículo 42° y el primer número del artículo 241° del del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, lo que permitirá eliminar la normativa que permite el matrimonio adolescente.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra en relación con la Política de Estado N° 16: Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.

Con este objetivo el Estado: (a) garantizará programas educativos orientados a la formación y al desarrollo de familias estables, basados en el respeto entre todos sus integrantes; (b) promoverá la paternidad y la maternidad responsables; (c) fortalecerá la participación y el liderazgo de las niñas, niños y adolescentes en sus centros educativos y otros espacios de interacción; (d) garantizará el acceso de las niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades; (e) prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación; (f) prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores; (g) desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo, (h) fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquéllos; (i) fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes; (j) implementará servicios de atención integral para adolescentes embarazadas, jefas de hogar menores de edad y parejas jóvenes; (k) fortalecerá sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial; (l) apoyará la inversión privada y pública en la creación de espacios de recreación, deporte y cultura para los jóvenes, en especial de zonas alejadas y pobres; (m) promoverá que los medios de comunicación difundan imágenes positivas de la niñez, adolescencia y juventud, así como contenidos adecuados para su edad; (n) promoverá la educación sexual respetando el derecho de los padres de brindar la educación particular que crean más conveniente para sus hijos; (o) implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud; (p) institucionalizar políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil; y (q) promoverá la institucionalización de foros juveniles sobre los asuntos de Estado.

Lima, 09 de junio de 2021.