Proyecto de Ley N°.....7114/2023-CR

ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
23 FEB. 2024
RECIBIDO
16:46

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL Y EQUIPARA EL DERECHO DEL PADRE A INSCRIBIR A SUS HIJOS CON SUS APELLIDOS, SIN DEVELAR EL NOMBRE DE LA MADRE, SALVAGUARDANDO EL DERECHO A LA IDENTIDAD DEL MENOR

El Congresista que suscribe **ALEJANDRO AURELIO AGUINAGA RECUENCO,** integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de sus facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 74º, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO CIVIL Y EQUIPARA EL DERECHO DEL PADRE A INSCRIBIR A SUS HIJOS CON SUS APELLIDOS, SIN DEVELAR EL NOMBRE DE LA MADRE, SALVAGUARDANDO EL DERECHO A LA IDENTIDAD DEL MENOR

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 20 y 21 del Código Civil peruano, a fin de equiparar el derecho del padre y de la madre a inscribir a sus hijos con sus apellidos, sin develar el nombre del otro progenitor, así como, a establecer un procedimiento para que el niño, con posterioridad a su inscripción, desee conocer la identidad del otro progenitor, pueda hacerlo a través de un registro reservado al que tendrá acceso.

Artículo 2°. – Modificación de los artículos 20 y 21 del Código Civil peruano, aprobado por Decreto Legislativo N° 295

Modifíquese los artículos 20 y 21 del Código Civil; incorporándose el segundo párrafo del artículo 20 y el tercer párrafo del artículo 21, con el siguiente tenor:

"Artículo 20.- Apellidos del hijo

Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre.

Asimismo, le corresponde, los apellidos del padre o de la madre que lo inscribió, siguiendo el procedimiento descrito en el presente Código".

"Artículo 21.- Inscripción del nacimiento

Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación.

Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento.

Cuando la madre **o el padre** no revele la identidad del otro progenitor, **podrá inscribir a su hijo con sus apellidos. Para tal efecto, el progenitor que realiza la inscripción deberá dejar constancia en documento separado, de la identidad del otro progenitor y/o, en su caso, de los detalles de la concepción de su hijo; información de carácter reservado y confidencial, a la que sólo podrá tener acceso el referido hijo, al cumplir la mayoría de edad, según lo establecido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).**

El RENIEC es el custodio de la citada información, hasta que sea entregada a su titular, la misma que no genera ningún vínculo jurídico de filiación".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

ÚNICA.- Disponer que RENIEC adecúe su normativa interna, a lo previsto en la presente Ley. Así como, modifíquese, adecúese o deróguese toda norma que no esté en concordancia o se oponga a lo previsto en la presente Ley

Lima, 5 de febrero de 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7114/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El Código Civil Peruano, fue aprobado por el Decreto Legislativo 295, del 25 de julio de 1984 y, en concreto, el artículo 20 del mismo, referido a los apellidos del hijo, fue modificado con el tenor actual, por el artículo 1 de la Ley 28720, del 25 de abril de 2006.

Asimismo, mediante el Expediente N° 02970-2019-PHC/TC, publicado el 13 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional resuelve interpretar dicho artículo conforme a la Constitución, en el sentido de que no establece un orden de prelación entre los apellidos paterno y materno; interpretación que empezó a regir desde la publicación de la citada Resolución.

Del mismo modo, el artículo 21 del Código Civil, referido a la inscripción del nacimiento del hijo, también fue modificado por el artículo 1 de la Ley 28720, antes citada; precisando el artículo 2 que el progenitor que de mala fe imputara la paternidad o maternidad de su hijo a persona distinta con la que hubiera tenido el hijo, será pasible de las responsabilidades y sanciones civiles y penales que correspondan. Y, en su artículo 3 señala, que el presunto progenitor que se considere afectado por la consignación de su nombre en la partida de nacimiento de un niño que no ha reconocido, puede iniciar un proceso de usurpación de nombre, de conformidad a lo establecido en el artículo 28 del Código Civil y de acuerdo a la vía del proceso sumarísimo.

Por otro lado, el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, fue aprobado por Decreto Supremo N° 015-98-PCM, del 25 de abril de 1998, el mismo que regula, entre otros, el registro de nacimientos y modificado también por el artículo 4 de la Ley 28720 antes citada, en relación al reconocimiento de hijos extramatrimoniales.

Asimismo, la Directiva N° 415-GRC/032 (numeral 6.1.1.2., literal c), punto 2, aprobada mediante Resolución Secretarial N° 49-2017-SGEN/RENIEC, de fecha 9 de agosto de 2017, sobre procedimientos registrales para la inscripción de hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil ante las oficinas autorizadas, señala

que "si el padre es el único declarante, deberá señalar como apellidos del titular, su primer apellido y el primer apellido de la madre".

II. MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en:

2.1. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que «La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado». Asimismo, en el derecho a la igualdad previsto en el numeral 2 del artículo 2 de la misma Carta Magna, que señala: «Toda persona tiene derecho a: (...) la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole».

De igual modo, el numeral 21 del artículo 2 consagra el derecho de toda persona a su nacionalidad. Nadie puede ser despojado de ella (...); en concordancia con el artículo 52 de la misma carta magna que señala que son peruanos por nacimiento, los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley (...)".

2.2. Los artículos 20 y 21 del Código Civil, modificados por la Ley 28790, que señalan que al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre y que cuando sea la madre quien inscriba el nacimiento y no revele la identidad del otro progenitor, puede inscribir a su hijo con sus apellidos; respectivamente.

2.3. El D.S. N° 015-98-PCM, Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, del 25 de abril de 1998, el mismo que regula, entre otros, el registro de nacimientos y modificado también por el artículo 4 de la Ley 28720 antes citada, en relación al reconocimiento de hijos extramatrimoniales.

2.4. La Directiva N° 415-GRC/032 (numeral 6.1.1.2., literal c), punto 2, aprobada mediante Resolución Secretarial N° 49-2017-SGEN/RENIEC, de fecha 9 de agosto de 2017, sobre procedimientos registrales para la inscripción de hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil ante las oficinas autorizadas, en cuanto señala que "si el padre es el único declarante, deberá

señalar como apellidos del titular, su primer apellido y el primer apellido de la madre".

2.5. La Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 4: "Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención". Asimismo, esta Convención consagra en su artículo 3 el Principio de Interés Superior del Niño; en su artículo 7, los derechos a la inscripción del nacimiento, al nombre y a la nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

2.6. El Código de los Niños y Adolescentes señala en su artículo 6 el derecho a la identidad para el niño, niña y adolescente, lo que incluye el derecho a tener un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y llevar sus apellidos. Tienen también derecho al desarrollo integral de su personalidad; siendo obligación del Estado preservar la inscripción e identidad de los niños y adolescentes.

En el mismo sentido, el artículo 7 del citado Código dispone que los niños son inscritos en el Registro del Estado Civil correspondiente por su padre, madre o el responsable de su cuidado, inmediatamente después de su nacimiento. De no hacerlo en el plazo de 30 días, se procederá conforme a lo prescrito en el Título VI de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

III. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La problemática que se pretende solucionar por la presente iniciativa legislativa es equiparar los derechos del padre, a los que hoy tiene la madre de un menor, que acude a inscribir a su hijo y no revela la identidad del otro progenitor, pudiendo inscribir a sus hijos con sus apellidos.

Negarle esta misma posibilidad al padre de un menor, tal como se desprende de la normativa actual del Código Civil peruano, es claramente atentatorio del derecho a la igualdad ante la Ley de ambos progenitores, por no existir ninguna razón objetiva y razonable para tal distinción. En el mismo sentido, lo es la Directiva N° 415-

GRC/032 (numeral 6.1.1.2., literal c), punto 2, aprobada mediante Resolución Secretarial N° 49-2017-SGEN/RENIEC, de fecha 9 de agosto de 2017, sobre procedimientos registrales para la inscripción de hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil ante las oficinas autorizadas, que señala: "si el padre es el único declarante, deberá señalar como apellidos del titular, su primer apellido y el primer apellido de la madre".

La normativa antes citada, que en la práctica hace que el padre no pueda inscribir a su hijo con sus apellidos, exigiéndole además que revele la identidad de la madre, para finalmente concluir que ese derecho sólo lo tiene esta última en nuestro país, atenta contra el derecho a la igualdad de ambos progenitores y contra los derechos del menor a la inscripción de su nacimiento, al nombre, a su nacionalidad, identidad y a todos los derechos que habilita dicha inscripción, tales como, el derecho a la salud, libre tránsito, a la educación y otros servicios sociales[1]. Así como, que este acto de inscripción se relaciona con la tutela de derechos antes citados y se diferencia del acto de reconocer a un menor de edad, lo que se relaciona con la tutela del derecho de filiación, los cuales no deben confundirse.

Esta problemática en la legislación peruana se hizo evidente en la Sentencia que resuelve el Expediente N° 00882-2023-PA/TC, demanda de Amparo presentada por el ciudadano peruano Ricardo Morán Vargas, a favor de sus menores hijos E.M. y C.M., contra el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

En la citada sentencia, el máximo intérprete de la Constitución, después del respectivo análisis del principio de proporcionalidad[2] en el examen de igualdad del caso de autos, señaló que, la regla de "si el padre no revela la identidad de la madre no podrá inscribir a su hijo con sus apellidos", que se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 20 y 21 del Código Civil, al no superar el examen de necesidad, vulnera el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, el derecho a la igualdad, por lo que resulta inconstitucional.

Y, por las mismas razones, es inconstitucional el numeral 6.1.1.2, literal c), punto 2 de la Directiva 415-GRC/032 Procedimientos Registrales para la inscripción de hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil ante Oficinas autorizadas, aprobada mediante Resolución Secretarial N° 49-2017-SGEN/RENIEC, de fecha 9 de agosto de 2017, que basándose en la Ley 28720, que modificó los artículos 20 y

[1] Así lo dispone el Fundamento 15 de la Sentencia, Expediente N° 00882-2023-PA/TC

[2] Cfr. Los Fundamentos 22 al 44 de la Sentencia antes citada.

21 del Código Civil establece que: "Si el padre es el único declarante, deberá señalar como apellidos del titular, su primer apellido y el primer apellido de la madre".

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional resolvió declarar Fundada la demanda de Amparo y en el numeral 3 de la parte resolutiva de la sentencia, señaló expresamente:

> *"Exhortar al Congreso de la República para que, en el marco de sus atribuciones, equipare el derecho de un padre a inscribir a sus hijos con sus apellidos, sin develar el nombre de la madre, así como a establecer algún sistema o procedimiento para que cuando un niño, con posterioridad a su inscripción, desee conocer la identidad del otro progenitor, pueda hacerlo a través de un registro reservado al que pueda tener acceso".*

Por lo que, acogiendo lo dispuesto por el máximo intérprete de la Constitución, es que proponemos la presente iniciativa legislativa, a fin de integrar el derecho de ambos progenitores a inscribir a sus hijos sin develar la identidad del otro progenitor, salvaguardando el derecho a la identidad del menor, haciendo nuestro el Fundamento de la Magistrada Luz Pacheco Zerga, en relación a este último derecho[3].

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Desde la dación de la referida Sentencia del Tribunal Constitucional y en lo que va del Periodo Legislativo 2021-2026, se han presentado las iniciativas legislativas relacionadas a la presente; a saber: Proyecto de Ley N° 6183/2023-CR y 6794/2023-CR, las mismas que se encuentran en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y Constitución y Reglamento.

[3] Cfr. Fundamento de voto de la Magistrada Pacheco Zerga: "(...) El padre o madre podrá tener sus propias razones para no revelar el nombre del otro progenitor al momento de la inscripción del nacimiento de su hijo. Pero no debemos olvidar que estas razones tienen como límite el respeto de los derechos de los demás, en este caso, el derecho a la identidad del menor, que lo faculta a conocer la identidad de ambos progenitores".

V. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley pretende modificar los artículos 20 y 21 del Código Civil Peruano, según la fórmula legal propuesta, a fin de equiparar el derecho del padre y de la madre a inscribir a sus hijos con sus apellidos, sin develar el nombre del otro progenitor, así como, a establecer un procedimiento para que el niño, con posterioridad a su inscripción, desee conocer la identidad del otro progenitor, pueda hacerlo a través de un registro reservado al que tendrá acceso, según el tenor que se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente de los Artículo 20 y 21 del Código Civil Peruano	**Texto propuesto por esta iniciativa legislativa de los artículos 20 y 21 del Código Civil Peruano**
Artículo 20. Apellidos del hijo Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre.	**"Artículo 20. Apellidos del hijo** Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre. **Asimismo, le corresponde, los apellidos del padre o de la madre que lo inscribió, siguiendo el procedimiento descrito en el presente Código.**
Artículo 21. Inscripción del nacimiento Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación. Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento. Cuando la madre no revele la identidad del padre, podrá inscribir a su hijo con sus apellidos.	**Artículo 21. Inscripción del nacimiento** Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación. Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento. Cuando la madre **o el padre** no revele la identidad del otro progenitor, **podrá inscribir a su hijo con sus apellidos**.

	Para tal efecto, el progenitor que realiza la inscripción deberá dejar constancia en documento separado, de la identidad del otro progenitor y/o, en su caso, de los detalles de la concepción de su hijo; información de carácter reservado y confidencial, a la que sólo podrá tener acceso el referido hijo, al cumplir la mayoría de edad, según lo dispuesto por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). **El RENIEC es el custodio de la citada información, hasta que sea entregada a su titular, la misma que no genera ningún vínculo jurídico de filiación.**

VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga ningún gasto al Estado, por el contrario, además de hacer nuestra la exhortación al Congreso de la República por parte del Tribunal Constitucional, este proyecto de ley contribuye a eliminar una discriminación entre el padre y la madre de un menor cuando aquellos inscriben solos a sus hijos; así como a salvaguardar los derechos de identidad y registro de nacimiento de los menores y con ello el acceso a todos los derechos que como ciudadano le corresponden.

En esta línea, podemos identificar los siguientes beneficios y costos:

ACTORES	BENEFICIOS	COSTO
Comuna/Población	Elimina la discriminación existente para los padres que desean inscribir solo a sus hijos ante RENIEC, sin develar la identidad del otro progenitor. Salvaguarda de derechos a la inscripción del recién nacido y con ello a la identidad, nombre,	Ninguno

Firmado digitalmente por: ROSPIGLIOSI CAPURRO Fernando Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 16:29:00-0500

Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 14:49:25-0500

		nacionalidad y todos los derechos conexos a su condición de ciudadano.	
	Estado	Cumplir la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional al Congreso de la República para integrar nuestra legislación a las Convenciones Internacionales, en salvaguarda del derecho a la igualdad y no discriminación y al goce íntegro de los derechos del niño desde que nace y debe ser inscrito en un Registro de Nacimientos. Salvaguarda del cumplimiento de las Políticas de Estado ya esbozadas	Ninguno

Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 16:03:05-0500

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 16:40:32-0500

VII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo 2. Desarrollo con Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional y, dentro de éste, las Políticas de Estado 11. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin discriminación; 13. Acceso Universal a los servicios de salud y a la Seguridad Social y 16. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Asimismo, la presente iniciativa está relacionada con la agenda legislativa del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, del 17 de octubre de 2023, en relación a los Temas de proyectos de: Tema 31. Acciones del Estado contra la discriminación y la inequidad social. Tema 51. Acceso, reforma, modernización y financiamiento en el sistema de salud. 73. Defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud.

Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 14:39:06-0500

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/02/2024 10:48:47-0500

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 13:25:11-0500