CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
11 ABR 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 13:19 h.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 485/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE FACULTA A LOS NOTARIOS A CELEBRAR MATRIMONIO CIVIL Y ESTABLECE OTRAS DISPOSICIONES

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Señora Presidenta:

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

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la Propuesta Legislativa
485/2021-CR	José Luis Elías Avalos	Podemos Perú	Ley que modifica los artículos 248, 250, 252, 253, 258, 259 y 260 del Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, y de la Ley 26662 Ley de competencia notarial en asuntos no contenciosos, facultando a los notarios a celebrar matrimonio civil.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la Decimosexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, celebrada el 30 de marzo de 2022.

Votaron a favor los congresistas Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Cutipa Ccama, Paredes Gonzales, Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Vergara Mendoza, Juárez Calle y Cavero Alva (miembros titulares). Votaron en contra los congresistas Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1. 1. Antecedentes procesales

El presente proyecto de ley fue decretado e ingresó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos conforme se aprecia en la tabla siguiente:

PROYECTO DE LEY	FECHA DE DECRETO	FECHA DE INGRESO	COMISIONES
485/2021-CR	19/10/2021	21/10/2021	Justicia y Derechos Humanos

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 11:21:32-0500

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

1.2. Contenido de la iniciativa y exposición del problema que se pretende resolver

1.2.1. Contenido del Proyecto de Ley N° 485/2021-CR

El presente proyecto de ley busca modificar los artículos 248, 250, 252, 253, 258, 259 y 260 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, con el fin de facultar a los notarios a celebrar matrimonio civil.

En cuanto a las modificaciones concretas para el Código Civil, estas aluden a:

i) La posibilidad de que los ciudadanos soliciten ante el notario público su voluntad de contraer matrimonio, que este pueda realizar el matrimonio y extender el acta de casamiento correspondiente.
ii) La publicación del matrimonio proyectado en el local de la notaría con el fin de darle publicidad a la voluntad de las partes y permitir la oposición de cualquier tercero, así como su dispensa por parte del notario público si lo tiene a bien.
iii) La posibilidad de que terceros formulen ante el notario público su oposición a la celebración del matrimonio, así como la posibilidad de que el notario público declare la capacidad de los pretendientes en caso de ausencia de oposición.
iv) La indelegabilidad de la facultad del notario de celebrar matrimonio.

El fundamento de las reformas recoge, en primer lugar, lo señalado por el Colegio de Notarios del Perú en el sentido de que actualmente las notarías ya se encuentran facultadas para realizar el procedimiento de divorcio, y, en segundo lugar, lo regulado en la legislación comparada.

Finalmente, respecto a la modificación del artículo 1 de la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, la iniciativa legislativa propone incorporar en su artículo 1, que regula los supuestos taxativos de la competencia de los notarios en asuntos no contenciosos, el matrimonio civil como inciso 11.

1.3. Opiniones ciudadanas y técnicas solicitadas y recibidas

1.3.1. Opiniones e información solicitadas

Se efectuaron pedidos de opinión e información a las siguientes instituciones:

OFICIO	INSTITUCIÓN O ESPECIALISTA	FECHA
140	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	29/10/2021
141	Poder Judicial	29/10/2021
142	Ministerio Público	29/10/2021
143	Defensoría del Pueblo	01/11/2021
144	Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú	01/11/2021
145	Conferencia Episcopal Peruana	02/11/2021
146	Unión de Iglesias Cristianas Evangélicas	02/11/2021
147	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	02/11/2021
148	Universidad Femenina del Sagrado Corazón	02/11/2021
149	Pontificia Universidad Católica del Perú	02/11/2021
150	Universidad San Martín de Porres	02/11/2021
151	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	03/11/2021
152	Benjamín Aguilar Llanos	03/11/2021
153	Carmen Cabello Matamala	03/11/2021
154	Enrique Varsi Rospigliosi	03/11/2021
241	Asociación de Municipalidades del Perú	16/11/2021

1.3.2. Opiniones recibidas

a) Universidad de San Martín de Porres

La Universidad de San Martín de Porres, a través del oficio de fecha 10 de noviembre de 2021, remitió su opinión institucional favorable expresando que resulta razonable si se considera que actualmente los notarios ya pueden declarar la disolución de los matrimonios en mérito a lo dispuesto en la Ley 29227, Ley que regula el Procedimiento No Contencioso de la Separación Convencional y Divorcio Ulterior en las Municipalidades y Notarías, por lo que señalan que resulta coherente que los notarios también puedan celebrar matrimonio civil.

b) Opinión especializada de la señora Carmen Cabello Matamala

La señora Carmen Cabello Matamala, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, remitió su opinión favorable respecto del Proyecto de Ley materia de análisis, señalando los siguientes argumentos:

i) Según el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, hay asuntos que pueden ser tratados de forma indistinta tanto en el Poder Judicial como ante un notario.
ii) Los procesos de separación convencional y divorcio ulterior se pueden realizar en las notarías, de acuerdo con la Ley 29227, Ley que regula el Procedimiento No Contencioso de la Separación Convencional y Divorcio Ulterior en las Municipalidades y Notarías.
iii) En otros países, a pesar de que no responden a una misma estructura normativa, el matrimonio notarial es utilizado como un mecanismo facilitador del acceso a esta institución jurídica.
iv) La propuesta no contraviene en ninguna forma el nivel jerárquico ni altera el sentido sustancial del matrimonio como institución. Es decir, la iniciativa legislativa crea una nueva vía y no altera la preexistente, ni los requisitos solicitados para ello.
v) El matrimonio por vía notarial constituye una medida pertinente para favorecer el acceso al matrimonio y es una respuesta coherente con el ordenamiento jurídico.

c) Poder Judicial

El Poder Judicial, mediante el Oficio N° 003926-2021-SG-CS-PJ, de fecha 24 de noviembre del 2021, remite el Informe N° 000188-2021-GA-P-PJ, concluyendo que la propuesta resulta viable, de acuerdo con los siguientes argumentos:

i) El notario es el profesional envestido de la fe pública, con la capacidad de plasmar mediante un acta notarial la voluntad de dos personas, por lo cual resulta factible que a los notarios se les faculte la celebración del matrimonio.
ii) Resulta válido ampliar la competencia del notario, toda vez que es conocedor del Derecho y de las normas, además de contar con la capacidad ética y funcional.
iii) Sobre la propuesta de incorporar en el artículo 1 de la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, la

competencia de los notarios respecto al matrimonio civil, recomienda que no se realice en el inciso 11 sino en el 12.

d) Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio N° 379-2021-DP/PAD de fecha 28 de diciembre del 2021, remite su opinión institucional favorable, argumentando que la función notarial comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia. Por tanto, existe una compatibilidad entre las competencias delegadas a los notarios por el Estado y las acciones necesarias para la celebración del matrimonio por parte de las municipalidades.

e) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, mediante el Oficio N° 000030-2022/JNAC/RENIEC, de fecha 11 de febrero del 2022, remitió el Informe N° 001199-2021/GAJ/RENIEC, el cual concluye en la inviabilidad de propuesta legislativa por las siguientes consideraciones:

i) El matrimonio como una institución de Derecho de Familia no puede comprenderse como un proceso de asunto no contencioso de jurisdicción voluntaria, toda vez que la asignación de la competencia a la esfera notarial es una alternativa a los problemas originados por la congestión del trabajo jurisdiccional.
ii) Facultar a los notarios a celebrar matrimonio civil es reducir la institución a un procedimiento administrativo, lo cual significaría desnaturalizar el matrimonio y restarle el carácter de acto público.
iii) Si los contrayentes domicilian en lugares distintos, y dado que existe más de un notario por distrito, no se podría determinar cuál de los notarios del distrito es competente para realizar la publicidad local.
iv) Un oficio notarial no es un local previsto para actos públicos sino para actos privados, contraviniéndose de esta manera la naturaleza pública del matrimonio.

f) Colegio de Notarios de Lima

El Colegio de Notarios de Lima, mediante el Oficio 062-2022-CNL/JD de fecha 14 de febrero del 2022, remitió opinión institucional favorable respecto de la iniciativa legislativa, de acuerdo con los siguientes comentarios:

i) El matrimonio no es un simple contrato de voluntades sino un acto jurídico complejo que, para ser eficaz, requiere ser recogido y testimoniado por el alcalde o funcionario del Registro de Estado Civil, al cual le corresponde realizar el correspondiente control de legalidad.
ii) De otro lado, según lo señalado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado, los notarios son profesionales capaces de efectuar un debido control de legalidad del cumplimento de requisitos, por lo que se encuentran provistos de las capacidades para asumir la tramitación del matrimonio civil.
iii) Por tanto, la propuesta legislativa, al ampliar las facultades de los notarios para tramitar los procedimientos no contenciosos, crea una alternativa a las parejas interesadas en formalizar su unión para recurrir a las notarías, con la ventaja de contar con servicio extendido a nivel nacional y con atención personalizada, observando, de esta manera, el principio de promoción del matrimonio descrito en el artículo 4 de la Constitución.

g) Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú

La Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, mediante el Oficio N° 027-2022-JDCNP/P de fecha 15 de febrero del 2022, remitió su opinión favorable respecto del proyecto de ley en análisis, remitiéndose a los argumentos esgrimidos por el Colegio de Notarios de Lima en su opinión institucional.

1.3.3 Opiniones ciudadanas

a) Consultora CO PARTNERS S.A.C.

CO PARTNERS S.A.C:, mediante comunicación 045-2021-OP/GGCD, de fecha 22 de noviembre del 2021, remitió su opinión favorable respecto de la iniciativa legislativa presentada, pues ella no afecta la libertad, la democracia y/o la economía social de mercado, por los argumentos siguientes:

i) Si se ha determinado que un notario puede conocer el procedimiento no contencioso de disolución matrimonial, denominado separación convencional y divorcio ulterior, del mismo modo debe poder conocer el procedimiento de celebración del matrimonio

ii) Los notarios se encuentran capacitados profesionalmente como conocedores del Derecho para realizar matrimonios civiles y las notarías poseen un importante soporte tecnológico para concretar el procedimiento.

II. MARCO NORMATIVO

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Constitución Política del Perú.
- Código Civil promulgado por Decreto Legislativo 295.
- Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos.
- Ley 29227, Ley que regula el Procedimiento No Contencioso de la Separación Convencional y Divorcio Ulterior en las Municipalidades y Notarías.
- Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado.
- Ley 29560, Ley que amplía la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, y la Ley 26887, Ley General de Sociedades.

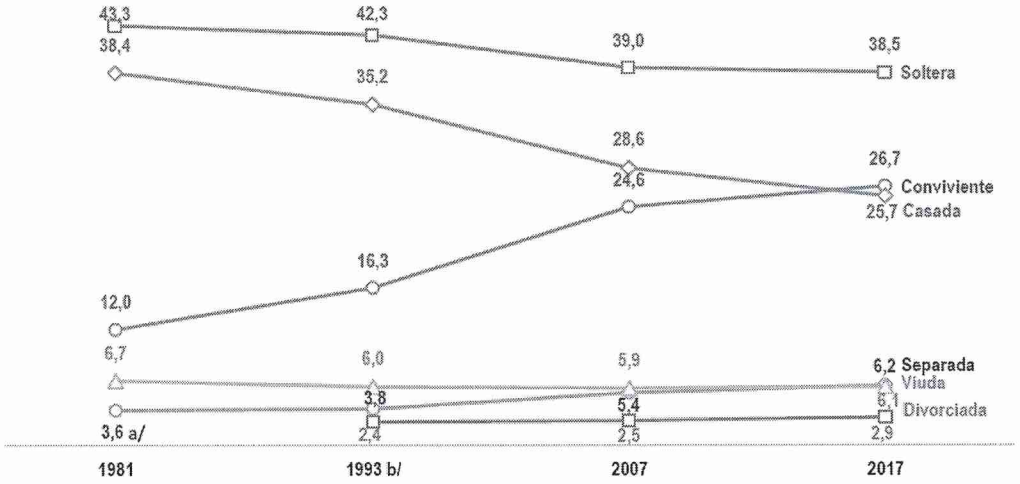
III. ANÁLISIS

3.1. Descripción del problema público que se pretende resolver

El presente dictamen parte de una realidad innegable: en el Perú las personas que deciden casarse cada vez son menos. Tal como se aprecia en el gráfico siguiente, una de las razones de dicha disminución es la opción por la convivencia.

Gráfico 1

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 12 Y MÁS AÑOS, SEGÚN ESTADO CIVIL O CONYUGAL, 1981 - 2017
(Porcentaje)



a/ Comprende población separada y divorciada.
b/ Excluye a la población que no especificó su estado civil o conyugal.
Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1981, 1993, 2007 y 2017.

Fuente: **Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Cambios en el Estado Civil o Conyugal 1981-2017 (Departamento, provincia, distrito). Lima: INEI, 2020, p. 12.**

Del gráfico anterior se advierte que desde el año 1981 las tendencias son marcadamente definidas. En efecto, desde 1981 si bien el número de personas que contraen matrimonio es mayor al que conviven, la tendencia es descendiente en el primer caso y ascendiente en el segundo.

Es decir, cada vez un mayor número de solteros decide hacer vida en común eligiendo la convivencia antes que el matrimonio. El año 2017 constituye el punto de inflexión, pues a partir de dicho año el número de personas que deciden convivir supera al número de personas que contraen matrimonio.

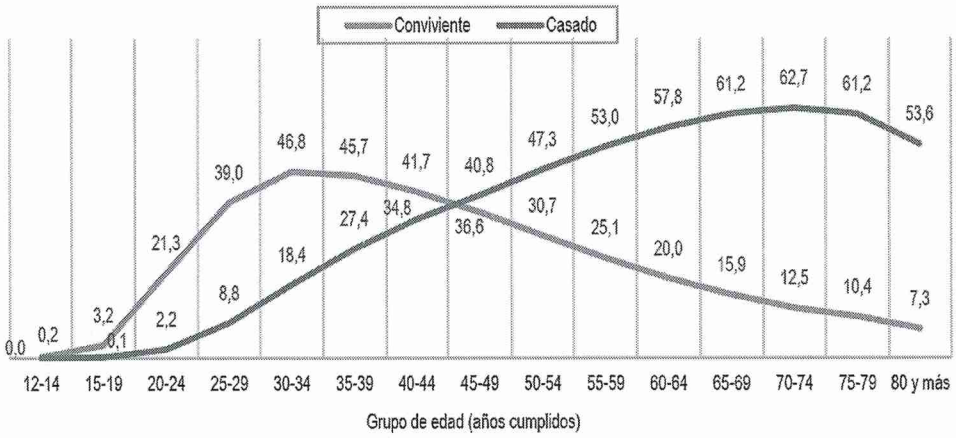
Sin embargo, el gráfico anterior podría dar la impresión equivocada de que el matrimonio, como opción de vida en común, se encuentra en claro proceso de retirada. En realidad, en el año 2017 se advierte un mayor porcentaje en el grupo de hombres de 30 a 34 años (46,8%) convivientes, mayor en 28,4 puntos porcentuales al porcentaje observado en casados del mismo grupo (18,4%).

Así, mientras que desde los 35 años el porcentaje de convivientes se va reduciendo, alcanzando 7,3% en el último tramo, la población masculina casada se incrementa hasta los 74 años (62,7%), reduciéndose a 53,6% en el grupo de 80 y más. El siguiente gráfico muestra lo anterior.

Gráfico 2

PERÚ: HOMBRES CONVIVIENTES Y CASADOS DE 12 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2017

(Porcentaje respecto a cada grupo de edad)



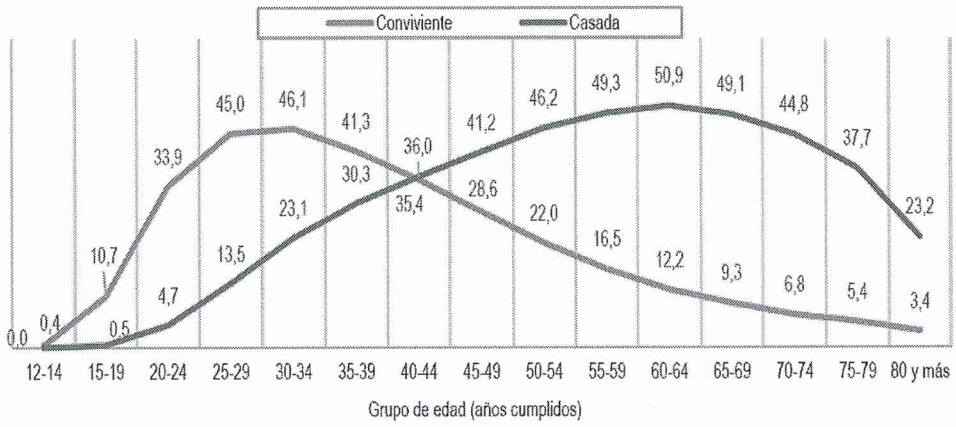
Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Fuente: **Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Cambios en el Estado Civil o Conyugal 1981-2017 (Departamento, provincia, distrito). Lima: INEI, 2020, p. 24.**

Por su parte, la proporción de mujeres casadas muestra una tendencia en aumento conforme avanza la edad, alcanzando 50,9% en el grupo 60-64 años: este porcentaje se reduce a partir de los 65 años, alcanzando 23,2% en el último grupo de 80 y más años. La mayor proporción de mujeres convivientes se encuentra entre 30 y 34 años (46,1%) reduciéndose a partir de los 35 años de edad. El siguiente gráfico muestra lo anterior.

Gráfico 3

PERÚ: MUJERES CONVIVIENTES Y CASADAS DE 12 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN GRUPO DE EDAD, 2017
(Porcentaje respecto a cada grupo de edad)



Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Fuente: **Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Cambios en el Estado Civil o Conyugal 1981-2017 (Departamento, provincia, distrito). Lima: INEI, 2020, p. 25.**

Esta información matiza el primer gráfico: ya no estaríamos ante un descenso de la tasa del matrimonio sino frente a un retraso temporal. Es decir, a partir de los datos mostrados en los tres gráficos podemos concluir que mucha gente decide contraer matrimonio sólo después de una convivencia exitosa y no necesariamente que el matrimonio, como opción de vida en común, esté en proceso de descarte por las personas.

Entonces la pregunta que cae por su propio peso es ¿cuál es la causa de este retraso? o ¿por qué cada vez más gente prefiere convivir primero y luego contraer matrimonio?

Una primera causa la encontramos en el cambio de mentalidad de los jóvenes como consecuencia de determinadas transformaciones sociales, las cuales, según Arizmendi, son las siguientes:

- La emergencia de los roles de género, a partir de los cuales las mujeres poseen cada vez más el poder para decidir y controlar sus vidas, poder que les permite además cuestionar los roles sociales y la tradición, tanto a nivel profesional como respecto a la maternidad.[1]

- El cuestionamiento a la tradición se intensifica con el planteamiento de la diversidad sexual en la medida en que se propone la destrucción del matrimonio heterosexual con la finalidad de poder tener la opción de matrimonios igualitarios.[2]

- La mercantilización de los vínculos implica que la sociedad empuja a mantener relaciones más débiles y flexibles, con fecha de caducidad, donde el individuo sólo debe sentirse motivado por la recompensa al trabajo realizado, identificando como desechables no sólo a los objetos sino también a las personas.[3]

- El miedo al compromiso, junto con el miedo a fracasar en la relación de pareja y la inseguridad de tomar una decisión para toda la vida, fundamentan parcialmente la evitación del matrimonio por parte de las personas.

- La expansión de la regulación legal del divorcio y el aumento de modos efímeros de unión de lazos débiles que permitan escapar de la situación con facilidad y sin trámites cuando las parejas se encuentran en momentos complicados.[4]

Una segunda causa está en el atractivo jurídico de la alternativa al matrimonio. En efecto, la regulación nacional de la unión de hecho hace que, en términos de derechos y obligaciones, este modo de vida en común sea equiparable casi totalmente al matrimonio.

---

1 Arizmendi De Romaña, Thaiza. Representación del Matrimonio en un grupo de adultos de 27 a 32 años. Tesis para Optar el Título Profesional de Psicología. Universidad de Lima: Lima, noviembre de 2019, p. 2.

2 Arizmendi De Romaña, Thaiza. Representación del Matrimonio en un grupo de adultos de 27 a 32 años. Tesis para Optar el Título Profesional de Psicología. Universidad de Lima: Lima, noviembre de 2019, p. 8.

3 Arizmendi De Romaña, Thaiza. Representación del Matrimonio en un grupo de adultos de 27 a 32 años. Tesis para Optar el Título Profesional de Psicología. Universidad de Lima: Lima, noviembre de 2019, p. 9.

4 Arizmendi De Romaña, Thaiza. Representación del Matrimonio en un grupo de adultos de 27 a 32 años. Tesis para Optar el Título Profesional de Psicología. Universidad de Lima: Lima, noviembre de 2019, p. 10.

Cuadro 1

	DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL MATRIMONIO Y LA UNIÓN DE HECHO EN EL PERÚ	
	MATRIMONIO	UNIÓN DE HECHO
RECONOCIMIENTO JURÍDICO	Debe realizarse un acto jurídico solemne ante municipalidad pertinente.	Debe realizarse un procedimiento notarial o judicial.
NATURALEZA JURÍDICA DE LA VIDA EN COMÚN	Genera la configuración de una sociedad conyugal (los únicos que son llamados cónyuges son los casados entre sí).	Unión voluntaria de varón y mujer libres de impedimento matrimonial para alcanzar finalidades similares y cumplir deberes semejantes a los del matrimonio.
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS HIJOS	Los hijos nacidos dentro del matrimonio son denominados hijos matrimoniales.	Los nacidos dentro de una unión de hecho son considerados hijos extramatrimoniales.
FIN DE LA RELACIÓN JURÍDICA	Concluye tras realizarse un trámite notarial, municipal o judicial que así lo determine o .	Concluye por simple acuerdo entre las partes,por decisión unilateral de uno de ellos, muerte o ausencia.
REGÍMENES PATRIMONIALES	Se puede escoger por dos regímenes patrimoniales: la sociedad de gananciales y separación de patrimonios.	Sociedad de bienes que se sujeta al régimen de sociedad de gananciales siempre que la unión haya durado por lo menos dos años contínuos
ALIMENTOS	Los alimentos entre los cónyuges pueden ser exigibles judicialmente tanto durante el matrimonio como al momento de su terminación.	Sólo se solicitará al momento de culminación de conformidad con lo establecido en el artículo 326 del Código Civil.
PATRIMONIO FAMILIAR	Los cónyuges pueden constituir en forma conjunta patrimonio familiar.	Los miembros de la unión de hecho no pueden en forma conjunta establecer patrimonio familiar.
DERECHOS SUCESORIOS	A la muerte de uno de los cónyuges se abre la sucesión.	Origina derechos y obligaciones sucesorios similares a los del matrimonio.

Como se advierte, el régimen jurídico de la unión de hecho si bien no es equiparable totalmente al del matrimonio, presenta características especiales que, desde la perspectiva de las personas que opten por él, son consideradas ventajosas respecto de las que otorga el matrimonio. Complementariamente, es posible decir que las diferencias respecto del régimen matrimonial no parecen ser determinantes en el sentido que puedan hacer que las personas que van a unirse de hecho decidan, en su lugar, contraer matrimonio.

En consecuencia, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos constata que la unión de hecho en nuestro país no sólo es una realidad tangible sino que además es la modalidad más utilizada como fase preparatoria o propedéutica respecto del matrimonio por las personas que no lo contraen como primera opción. En ese sentido, no se puede desconocer su utilidad en la regulación de las relaciones sociales ni mucho menos puede pretenderse, bajo el pretexto de promover el matrimonio, derogar o restringir su vigencia.

Finalmente, una tercera causa la encontramos en las características propias del procedimiento civil para contraer matrimonio en nuestro país. Aquellas muchas veces aparecen para los contrayentes como obstáculos cuya superación importa tal nivel de esfuerzo que, luego del análisis costo beneficio, inclina la balanza hacia la toma de decisión a favor de la unión de hecho.

i) Uno de los problemas es la accesibilidad al matrimonio. Al respecto debe tenerse en consideración que por cada distrito hay solo una municipalidad, es decir, un solo alcalde, para miles de contrayentes al año. Por ello, la normativa vigente permite al alcalde delegar su facultad a otro funcionario a fin de que se puedan celebrar el mayor número de matrimonios posibles.

   A pesar de ello, en no pocas municipalidades los matrimonios civiles, aunque planificados con anticipación, no alcanzan una fecha cercana a pesar de la voluntad de los contrayentes, debido a la alta demanda de su celebración, retraso que recrudeció desde el inicio de la pandemia derivada por el Covid-19. De ahí que las municipalidades organicen los matrimonios comunitarios como mecanismo de satisfacción de la alta demanda por la que atraviesan.

ii) Otro obstáculo es la limitación derivada de la obligación para los contrayentes de casarse en la municipalidad en cuya jurisdicción se encuentra domiciliado por lo menos uno de los cónyuges. Como es de público conocimiento, existen casos donde muchas personas, durante la celebración de las elecciones, sean municipales o presidenciales, tienen que trasladarse de una jurisdicción a otra simplemente porque ya no viven en el domicilio que aparece en su Documento Nacional de Identidad.

> Este problema se repite en el caso de los matrimonios civiles. En efecto, muchos contrayentes tienen que casarse en las municipalidades en cuyas jurisdicciones se encuentran consignados sus domicilios en sus documentos de identidad, a pesar de no residir en ninguno de ellos, estando obligados muchas veces a trasladarse de un lugar a otro.

Frente a estas dificultades del matrimonio civil realizado en la municipalidad, la accesibilidad y facilidad con que la unión de hecho puede ser realizada constituyen características bastante atractivas para las personas que buscan hacer una vida en común.

3.2. El bloque de constitucionalidad en materia matrimonial

El derecho a constituir una familia y, como consecuencia de ello, el derecho a contraer matrimonio se encuentra regulado en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Así, en el sistema universal, tenemos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce la importancia de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad y del Estado, así como establece el matrimonio como derecho tanto del hombre como de la mujer. Asimismo, señala que los Estados parte deben asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de ambos cónyuges respecto del matrimonio.

Así, el artículo 23 señala lo siguiente:

> "Artículo 23
> 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
> 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.
> 3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
> 4. Los Estados-Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en

> caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."[5]

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10 replica de alguna manera la fórmula anterior. Así, dicho artículo señala:

> "Artículo 10
> Los Estados-Partes en el presente Pacto reconocen que:
> 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
> (...)"[6]

Por su parte, en el sistema americano tenemos que la Convención Americana de Derechos Humanos sostiene en su artículo 17 que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y del Estado y expresa que existe un derecho, tanto de los hombres como mujeres, a contraer matrimonio. Así, dicho artículo señala:

> "Artículo 17. Protección a la Familia
>
> 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
> 2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten

---

5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 23.
6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 10.

> al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
> 3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
> (...)"[7]

A nivel nacional, el artículo 4 de la Constitución Política del Perú establece que:

> "la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley".[8]

Como se advierte de la normativa internacional citada y de lo señalado en el artículo 4 de la Norma Fundamental, existe una relación innegable entre el derecho a la familia y el derecho a contraer matrimonio. No obstante, resta delimitar dicha relación y descubrir su contenido, labor que realizaremos en el siguiente acápite.

3.3. El modelo de familia en nuestro sistema jurídico: ¿qué se protege y qué se promueve?

Respecto al modelo de familia que la Constitución Política del Perú protege y promueve, Plácido sostiene que:

> "La familia que el artículo 4 obliga a proteger es una realidad específica, con perfiles básicos determinados, un modelo de familia y no cualquier género de asociación, reunión o convivencia, pues para eso basta y sobra la intensa protección que la Constitución garantiza a los derechos de reunión y asociación en los artículos 2.12 y 2.13, además de la garantía de la

---

7 Convención Americana de Derechos Humano, artículo 17.
8 Constitución, artículo 4.

> libertad e inviolabilidad de la intimidad personal y del domicilio que garantizan los artículos 2.7 y 2.9, o en fin, más amplia y genéricamente, la garantía del derecho a la libertad en general que se contiene en el artículo 2.24.a."[9]

Continúa el mencionado autor señalando que:

> "La noción constitucional de familia no alude, pues, a una simple unidad de convivencia más o menos estable, por muy basada en el afecto o el compromiso de mutua ayuda que pueda estarlo. No se refiere a simples relaciones de afecto o amistad y apoyo mutuo, aunque las implique como consecuencia natural de los vínculos de parentesco que le son propios y exclusivos. Todo intento de «ensanchar» lo familiar a vínculos no relacionados con el cumplimiento de fines familiares debe considerarse inconstitucional, incompatible con el deber de protección jurídica de la familia que impone el artículo 4, sin perjuicio de las extensiones analógicas a que luego aludiremos, que siempre habrán de mantener esta relación esencial, al menos con lo que son las obligaciones subsiguientes a la generación."[10]

Sin embargo, estos límites constitucionales descritos no deben llevar a pensar que la unión de hecho no tiene protección constitucional en nuestro sistema jurídico. En realidad, el Tribunal Constitucional ha reconocido, como producto de la evolución social, un conjunto de familias, dentro del cual se encuentra la unión de hecho, distintas al concepto de familia tradicional.

Así, por ejemplo, a diferencia de lo establecido en la Constitución de 1979, donde matrimonio y familia aparecen vinculados y por lo tanto la familia que se protege es la de origen matrimonial, en la Constitución de 1993 estas instituciones se encuentran desvinculadas y por tanto la familia que se protege

---

9 Plácido, Alex. El modelo de familia garantizado en la Constitución de 1993. En: Derecho PUCP N° 71, pp. 77-108. Pontificia Universidad católica del Perú: Lima, 2013, p. 86.

10 Plácido, Alex. El modelo de familia garantizado en la Constitución de 1993. En: Derecho PUCP N° 71, pp. 77-108. Pontificia Universidad católica del Perú: Lima, 2013, p. 84.

es principalmente aquella que nace de un matrimonio, aunque no es la única fuente.[11]

De acuerdo con lo anterior, es posible resumir el modelo constitucional de familia que existe en nuestro ordenamiento jurídico de la siguiente manera: [12]

- La familia que la Constitución ordena proteger es la que nace tanto del matrimonio como de la unión de hecho, reconociéndoseles los efectos personales y patrimoniales que respondan al mandato de protección constitucional.

- El matrimonio debe ser promovido por mandato constitucional, constituyendo esta manera de vida en común la principal fuente de la que surge una familia, aunque no la única. La unión de hecho es la otra fuente de la que surge una familia y, por tanto, produce tanto de efectos personales como patrimoniales.

- Puesto que el matrimonio debe ser promovido, se encuentra en una mayor consideración respecto de la unión de hecho dentro de la jerarquía de valores constitucionales, siendo imprescindible que no sean iguales los mecanismos que se prevean en la ley para acceder a los efectos personales como patrimoniales que respondan al mandato de protección constitucional de la familia.

Por su parte, el legislador peruano definió el matrimonio en el Código Civil de la siguiente manera:

> "Artículo 234.- Noción del matrimonio
>
> El matrimonio es la unión voluntariamente concertada por un varón y una mujer legalmente aptos para ella y formalizada con sujeción a las disposiciones de este Código, a fin de hacer vida común.

---

11 Plácido, Alex. El modelo de familia garantizado en la Constitución de 1993. En: Derecho PUCP N° 71, pp. 77-108. Pontificia Universidad católica del Perú: Lima, 2013, p. 89

12 Plácido, Alex. El modelo de familia garantizado en la Constitución de 1993. En: Derecho PUCP N° 71, pp. 77-108. Pontificia Universidad católica del Perú: Lima, 2013, p. 92.

> El marido y la mujer tienen en el hogar autoridad, consideraciones, derechos, deberes y responsabilidades iguales."

Sobre la base de esta definición, es posible identificar cuatro ámbitos en nuestro ordenamiento jurídico donde la celebración del matrimonio genera consecuencias jurídicas:

- Entre cónyuges: al crear un conjunto de derechos y deberes irrenunciables, permanentes, recíprocos, de contenido ético-jurídico: fidelidad, cohabitación y asistencia (artículo 288 y ss.).
- Con relación a los hijos: establece una relación de filiación, alimentos y la patria potestad respecto de ellos (artículo 287).
- En cuanto a los bienes: el matrimonio genera derechos patrimoniales únicos, independientemente del régimen patrimonial que cada matrimonio adopte (artículo 295 y ss.).
- Con relación a la nacionalidad: el cónyuge extranjero adquiere la nacionalidad peruana luego de cumplir con el trámite correspondiente (artículo 4 de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad).

Dicho de otra manera, tanto el matrimonio como la unión de hecho son consideradas familias por la Constitución de 1993 y, por lo tanto, generadores de derechos personales y patrimoniales; sin embargo, sólo el primero tiene protección y promoción mientras que el segundo sólo goza de protección.

Este es el fundamento que habilita constitucionalmente a dictaminar mecanismos mediante los cuales se promueva el matrimonio civil. Es decir, mediante el presente dictamen no se busca disuadir a las personas de celebrar uniones de hecho, razón por la cual no se reforma ningún artículo relativo a dicha institución jurídica, manteniéndose el correspondiente *statu quo* normativo.

Por el contrario, a través del presente dictamen se busca realizar el mandato constitucional de promoción del matrimonio mediante la equiparación de la oferta que el sistema jurídico le da a las personas para hacer vida en común con el fin de que ellas encuentren las mismas posibilidades notariales de realizar tanto el matrimonio como la unión de hecho.

3.4. Análisis de la propuesta legislativa

El presente proyecto de ley busca modificar los artículos 248, 250, 252, 253, 258, 259 y 260 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, a fin de facultar a los notarios a celebrar matrimonio civil.

En términos generales, la iniciativa legislativa al momento de proponer el matrimonio notarial busca replicar, *mutatis mutandis*, el procedimiento del matrimonio ante la municipalidad en aquel. Dicho de otra manera, propone incorporar la posibilidad de que el notario realice cada uno de los actos descritos en los artículos correspondientes al procedimiento del matrimonio ante la municipalidad.

En ese sentido, la propuesta legislativa pretende, en primer lugar, la modificación del artículo 248 del Código Civil añadiendo las siguientes modificaciones:

Cuadro 2

REDACCIÓN VIGENTE	REDACCIÓN PROPUESTA
Artículo 248.- Diligencias para matrimonio civil	Artículo 248.- Diligencias para matrimonio civil
Quienes pretendan contraer matrimonio civil lo declararán oralmente o por escrito al alcalde provincial o distrital del domicilio de cualquiera de ellos.	Quienes pretendan contraer matrimonio civil lo **solicitarán por escrito** al alcalde provincial o distrital **y /o ante el notario público** del domicilio de cualquiera de ellos.
Acompañarán copia certificada de las partidas de nacimiento, la prueba del domicilio y el certificado médico, expedido en fecha no anterior a treinta días, que acredite que no están incursos en los impedimentos establecidos en el Artículo 241, inciso 2 y 243 inciso 3, o si en el lugar no hubiere servicio médico oficial y gratuito, la declaración jurada de no tener tal impedimento.	Acompañarán copia certificada de las partidas de nacimiento, la prueba del domicilio y el certificado médico, expedido en fecha no anterior a treinta días, que acredite que no están incursos en los impedimentos establecidos en el Artículo 241, inciso 2 y 243 inciso 3, o si en el lugar no hubiere servicio médico oficial y gratuito, la declaración jurada de no tener tal impedimento.
Acompañarán también en sus respectivos casos, la dispensa judicial de la impubertad, el instrumento en que conste el asentimiento de los padres o ascendientes o la licencia	Acompañarán también en sus respectivos casos, la dispensa judicial de la impubertad, el instrumento en que conste el asentimiento de los padres o ascendientes o la licencia

judicial supletoria, la dispensa del parentesco de consanguinidad colateral en tercer grado, copia certificada de la partida de defunción del cónyuge anterior o la sentencia de divorcio o de invalidación del matrimonio anterior, el certificado consular de soltería o viudez, y todos los demás documentos que fueren necesarios según las circunstancias. Cada pretendiente presentará, además, a dos testigos mayores de edad que lo conozcan por lo menos desde tres años antes, quienes depondrán, bajo juramento, acerca de si existe o no algún impedimento. Los mismos testigos pueden serlo de ambos pretendientes. Cuando la declaración sea oral se extenderá un acta que será firmada por el alcalde, los pretendientes, las personas que hubiesen prestado su consentimiento y los testigos.	judicial supletoria, la dispensa del parentesco de consanguinidad colateral en tercer grado, copia certificada de la partida de defunción del cónyuge anterior o la sentencia de divorcio o de invalidación del matrimonio anterior, el certificado consular de soltería o viudez, y todos los demás documentos que fueren necesarios según las circunstancias. Cada pretendiente presentará, además, a dos testigos mayores de edad que lo conozcan por lo menos desde tres años antes, quienes depondrán, bajo juramento, acerca de si existe o no algún impedimento. Los mismos testigos pueden serlo de ambos pretendientes. Cuando la declaración sea oral se extenderá un acta que será firmada por el alcalde, los pretendientes, las personas que hubiesen prestado su consentimiento y los testigos.

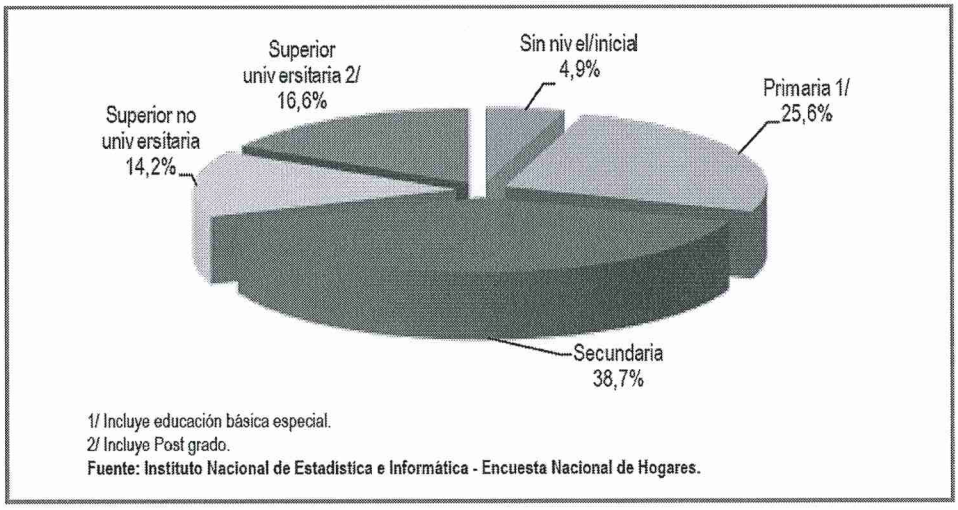
La propuesta concreta se encausa dentro del sentido de la reforma legislativa mencionada al incorporar la posibilidad de que se celebre el matrimonio también ante el notario público. Sin embargo, la supresión de la posibilidad de que la solicitud de la voluntad de contraer matrimonio se realice oralmente, consideramos que no es de recibo, toda vez que no toma en consideración la realidad educativa peruana.

En efecto, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática[13], el nivel educativo peruano presenta a un considerable grupo que sólo tiene un nivel básico de educación (nivel primario) y otro grupo que no accedió al sistema educativo. A continuación presentamos un gráfico que permite apreciar de mejor manera lo anterior:

[13] Instituto Nacional de Estadística e Informática. Indicadores de Educación por Departamento 2008-2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática: Lima, 2019, p. 117.

Gráfico 4

PERÚ: NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO POR LA POBLACIÓN DE 25 Y MÁS AÑOS DE EDAD, 2018
(Porcentaje)



1/ Incluye educación básica especial.
2/ Incluye Post grado.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Del cuadro anterior, se advierte que por lo menos el 30% de la población peruana de entre 25 años a más presentaría dificultades para leer y escribir si no incapacidad. Sin perjuicio de ello, en el siguiente cuadro se advierte que la tasa de analfabetismo en nuestro país tiene mayor incidencia en el ámbito rural que en el urbano, siendo además la Sierra la región donde se aprecia una mayor tasa de analfabetismo.[14]

14 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Indicadores de Educación por Departamento 2008-2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática: Lima, 2019, p. 133.

Tabla 1

PERÚ: TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2008-2018
(Porcentaje del total de población de 15 y más años de edad de cada ámbito)

Ámbito Geográfico	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	8,2	7,6	7,4	7,1	6,2	6,2	6,3	6,0	5,9	5,9	5,6
Área de residencia											
Urbana	4,5	4,2	4,0	4,0	3,3	3,5	3,7	3,6	3,7	3,5	3,4
Rural	19,5	18,3	18,3	17,4	15,9	15,8	15,7	14,8	14,6	14,9	14,5
Región natural											
Costa	4,5	4,1	4,2	3,9	3,2	3,2	3,3	3,1	3,2	3,1	3,0
Sierra	14,5	13,6	13,3	12,7	11,2	11,2	11,3	10,8	10,5	10,3	9,9
Selva	9,0	8,2	7,4	7,7	7,2	7,4	7,5	7,2	7,5	7,5	7,3

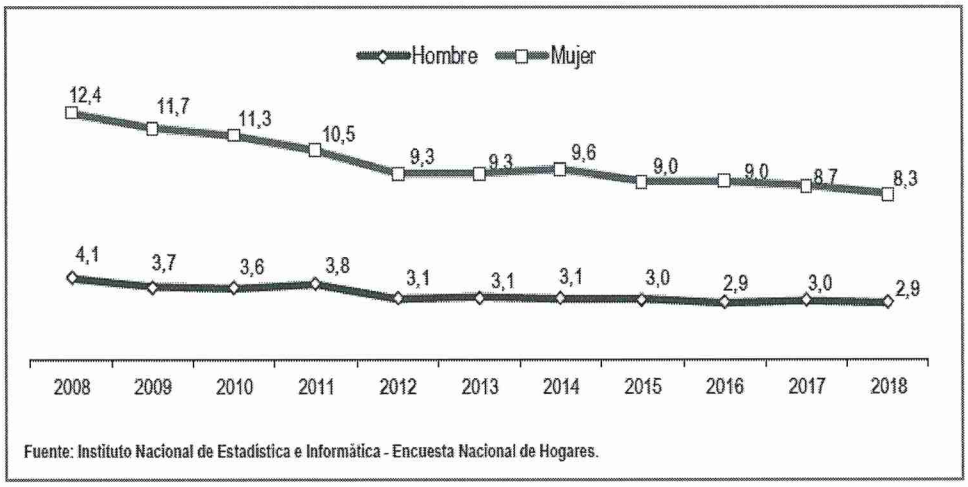
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Sin embargo, debe tenerse en consideración que la tasa de analfabetismo no es la misma en los hombres que en las mujeres. Dicho de otra manera, si bien la tendencia del analfabetismo en general es decreciente, es innegable que actualmente hay más mujeres analfabetas que hombres, lo cual demuestra la existencia de una brecha de género por superar en nuestro país en cuanto a este fenómeno, tal como se muestra en el siguiente cuadro[15]:

[15] Instituto Nacional de Estadística e Informática. Indicadores de Educación por Departamento 2008-2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática: Lima, 2019, p. 134.

Gráfico 5

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN SEXO 2008-2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

Por lo tanto, en cuanto a la propuesta concreta de eliminar la posibilidad de que las personas no puedan manifestar oralmente su voluntad de contraer matrimonio, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que no es de recibo en tanto tal propuesta excluiría a un grupo importante de peruanos, incurriendo en un supuesto de discriminación respecto de su derecho a formar una familia.

De otro lado, respecto a la propuesta de que las personas puedan solicitar su voluntad de contraer matrimonio también ante el notario, esta comisión considera que tal norma debe analizarse teniendo en consideración lo señalado en los artículos 260, 261, 262 y 263 del Código Civil:

Cuadro 3

Regla	Artículo 248: Los contrayentes declaran oralmente o por escrito al alcalde provincial o distrital del domicilio su voluntad de casarse.
Primera Excepción	Artículo 260: El alcalde puede delegar, por escrito, la facultad de celebrar el matrimonio a otros terceros.
Segunda Excepción	Artículo 261: El matrimonio puede celebrarse ante el alcalde de otra municipalidad, mediante autorización escrita del alcalde competente.
Tercera Excepción	Artículo 262: El matrimonio civil puede tramitarse y celebrarse en las comunidades campesinas y nativas ante un comité especial integrado por la

	autoridad educativa y dos directivos de mayor jerarquía de la respectiva comunidad.
Cuarta Excepción	Artículo 263: En las capitales de provincia donde el registro de estado civil esté a cargo de funcionarios especiales, el jefe de aquél ejerce las atribuciones conferidas a los alcaldes por este título.

Como se advierte, el artículo 248 del Código Civil contiene, entre otras, dos normas que nos interesa resaltar: i) que sea el alcalde el que celebra el matrimonio, conforme lo señala además el artículo 259, y ii) que el alcalde deba ser de la municipalidad en cuya jurisdicción domicilia por lo menos uno de los contrayentes. Sin embargo, existen excepciones a estas dos normas, tal como se aprecia en el cuadro anterior. Una primera excepción es la facultad que tiene el alcalde para delegar a un tercero (regidor, funcionario municipal, etc.) la celebración del matrimonio.

El legislador de 1984 va más allá y considera que puede haber lugares donde el registro del estado civil esté a cargo de funcionarios especiales, supuestos para los que prevé que los jefes de dicho registro sean los que ejerzan las atribuciones conferidas a los alcaldes. Es decir, en nuestra legislación hay una ruptura respecto a la limitación de que sean sólo autoridades o funcionarios de la propia municipalidad los sujetos a los que el alcalde les puede delegar la mencionada facultad.

Este primer grupo de excepciones permiten a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos inferir que la extensión de la facultad de celebrar matrimonios a los notarios no es contraria a lo que ya viene sucediendo en la realidad peruana. Por ello, esta comisión se permite realizar las siguientes reflexiones:

- La función notarial ha experimentado una progresiva ampliación de sus competencias recientemente. Por ejemplo, la Ley 26501 facultó al notario a legalizar la apertura de los libros contables y otros; la Ley 26662 facultó a los notarios a conocer asuntos no contenciosos; finalmente, la Ley 29227 permitió que los notarios pudieran celebrar divorcios, permitiendo agilizar la separación convencional y el ulterior divorcio en un plazo de tres meses.

- Respecto a este último supuesto, debe considerarse el argumento *ab maioris ad minus*, según el cual quien puede lo más puede lo menos.

Así, si la Ley 29227 permitió que los notarios puedan celebrar divorcios, entonces con mayor razón se les debe permitir celebrar matrimonios, pues ¿cómo podrían deshacer algo que no pueden crear?

- Asimismo, debe considerarse que el notario actualmente ya puede realizar el reconocimiento de las uniones de hecho, cuyas consecuencias jurídicas —tal como lo hemos señalado *supra*— no difieren significativamente de las del matrimonio civil, por lo que el otorgamiento de la facultad de celebrar matrimonio a los notarios no supondría una cuestión para la cual no se encuentran de alguna manera familiarizados.

- Existen problemas en las municipalidades al momento de la celebración del matrimonio, tales como, por ejemplo, el traslado de los contrayentes, el costo de los derechos matrimoniales, la obtención de una fecha razonable, la disponibilidad de funcionarios y de locales, entre otros.

- Actualmente, los notarios conocen cuestiones relativas al matrimonio: la obligación de que los futuros cónyuges cuenten con escritura pública en el caso que decidan optar por el régimen de separación de patrimonio (artículo 295 del Código Civil), la obligación del otorgamiento de la escritura pública como requisito de validez del convenio que acredita la sustitución de un régimen patrimonial por otro (artículo 296 del Código Civil), y la obligación de que la separación de bienes por mutuo acuerdo conste en escritura pública (artículo 319 del Código Civil).

Un segundo grupo de excepciones lo encontramos en la posibilidad de que las personas contraigan matrimonio en una jurisdicción distinta a la que está consignada en sus documentos de identidad. Esta posibilidad, prevista legalmente en el artículo 261 del Código Civil, nos sitúa en una disyuntiva al momento de extender la facultad de celebrar matrimonio a los notarios: ¿se debe limitar tal potestad a los notarios de los distritos en cuya jurisdicción esté consignado el domicilio de por lo menos uno de los contrayentes o no?

Respecto a esta pregunta, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos expone las siguientes consideraciones:

- Existe, como mencionamos anteriormente, un grupo de peruanos que tienen que movilizarse de un distrito a otro, cuando no de un distrito o departamento a otro, con el fin de cumplir con su deber de votación, debido a que no viven en el mismo domicilio que aparece en su Documento Nacional de Identidad.

- Actualmente, el principio de seguridad jurídica exige que los funcionarios municipales tengan certeza de la capacidad matrimonial de cada contrayente, certeza que se obtiene a partir de la ficha del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), la misma que goza de interoperabilidad a nivel nacional.

- Existen mecanismos legales que permiten volver al estado anterior de un eventual matrimonio viciado como, por ejemplo, el inciso 3 del artículo 274 del Código Civil, que establece que es nulo el matrimonio del casado. Asimismo, existen sanciones penales que imponen una pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años al casado que contrae matrimonio, tal como lo establece el artículo 139 del Código Penal.

- Actualmente ya se permite (artículo 261 del Código Civil) que el alcalde de una municipalidad distinta a la municipalidad en cuya jurisdicción se encuentra domiciliado por lo menos uno de los contrayentes celebre un matrimonio civil

- Existe una demanda masiva por parte de los ciudadanos para contraer matrimonio civil, tal como lo demuestra la existencia del matrimonio comunitario en todas las municipalidades.

- Las notarías tienen como característica intrínseca el no estar limitadas para la realización de sus funciones por el domicilio de las personas que celebran actos jurídicos sino que, por el contrario, pueden celebrar actos jurídicos respecto de personas que domicilian en cualquier parte del país, siempre que se constituyan en el despacho notarial.

Por las razones expuestas, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera posible y necesario establecer que los notarios tengan la facultad

de celebrar matrimonio civil; sin embargo, en el caso de la determinación de la competencia notarial es preciso tener en consideración que el artículo 23 del Código Procesal Civil señala que en los procesos no contenciosos el juez competente es el del lugar del domicilio de la persona que lo promueve o en cuyo interés legal se promueve.

En ese sentido, y de acuerdo con el presente dictamen, puesto que se propone incorporar el matrimonio notarial dentro del artículo 1 de la Ley 2662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos no Contenciosos, corresponde, *mutatis mutandis*, replicar las mismas reglas de competencia propias de los juzgados en los procesos no contenciosos en las reglas de competencia de los notarios en los casos de matrimonio celebrados ante ellos.

Al respecto, debe señalarse que esta regla ya viene aplicándose en el caso de los divorcios notariales, tal como se desprende del artículo 4 del Decreto Supremo N° 009-2008-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley que regula el procedimiento no contencioso de la separación convencional y divorcio ulterior en las Municipalidades y Notarías, el cual señala que:

> "[e]l alcalde distrital o provincial de la municipalidad acreditada, así como el notario de la jurisdicción del último domicilio conyugal o del lugar de celebración del matrimonio, son competentes para realizar el procedimiento no contencioso regulado en la Ley. (...)"

Adicionalmente, esta propuesta se basa en que "[e]l principio de territorialidad del ejercicio de la función notarial se justifica como medida de organización para facilitar la determinación de la validez de los actos notariales, precisar la responsabilidad de cada notario, y para evitar interferencias y la consiguiente competencia dañosa entre los notarios."[16] Además, "a pesar de la territorialidad, la libertad de elección del público no se afecta, pues esta subsiste dentro y fuera de la demarcación"[17].

De otro lado, en cuanto a la propuesta de modificación de los artículos 250 y 252 del Código Civil, relativos a la publicación del matrimonio proyectado y a

---

16 Barragán, Alfonso M. Manual de Derecho Notarial. Editorial Temis: Bogotá, 1979, p. 32.

17 Carral y de Teresa, Luis. Derecho Notarial y Derecho Registral. Editorial Porrúa: México D.F., 1978, p 117. Cuarta Edición.

su dispensa, la iniciativa legislativa bajo comentario sugiere la siguiente redacción:

Cuadro 4

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 250.- Publicación de matrimonio proyectado El alcalde anunciará el matrimonio proyectado, por medio de un aviso que se fijará en la oficina de la municipalidad durante ocho días y que se publicará una vez por periódico, donde lo hubiere. En la circunscripción que no exista periódico, el aviso se efectuará a través de la emisora radial de la respectiva localidad que elijan los contrayentes, o de la más cercana a su localidad; debiendo entregarse el texto publicado, con la firma y libreta electoral del responsable de la emisora radial, al jefe de los Registros Civiles. El aviso consignará el nombre, nacionalidad, edad, profesión, ocupación u oficio, domicilio de los contrayentes, el lugar donde será celebrado el matrimonio y la advertencia de que todo el que conozca la existencia de algún impedimento debe denunciarlo.	Artículo 250.- Publicación de matrimonio proyectado El alcalde **o notario público** anunciará el matrimonio proyectado, por medio de un aviso que se fijará en la oficina de la municipalidad **o notaría pública** durante ocho días y que se publicará una vez por periódico, donde lo hubiere. En la circunscripción que no exista periódico, el aviso se efectuará a través de la emisora radial de la respectiva localidad que elijan los contrayentes, o de la más cercana a su localidad; debiendo entregarse el texto publicado, con la firma y libreta electoral del responsable de la emisora radial, al jefe de los Registros Civiles. El aviso consignará el nombre, nacionalidad, edad, profesión, ocupación u oficio, domicilio de los contrayentes, el lugar donde será celebrado el matrimonio y la advertencia de que todo el que conozca la existencia de algún impedimento debe denunciarlo.
Artículo 252.- Dispensa de la publicación del edicto matrimonial El alcalde puede dispensar la publicación de los avisos si median causas razonables y siempre que se presenten todos los documentos exigidos en el artículo 248.	Artículo 252.- Dispensa de la publicación del edicto matrimonial El alcalde **o notario público** puede dispensar la publicación de los avisos si median causas razonables y siempre que se presenten todos los documentos exigidos en el artículo 248.

Al respecto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que esta propuesta es *prima facie* de recibo, lo cual no excluye la posibilidad de su mejoría a través de la incorporación de nuevas consideraciones como consecuencia de la adopción de nuevas perspectivas y, claro está, mediante la aplicación de criterios de técnica legislativa.

En efecto, se encuentra fuera de discusión el hecho de que los contrayentes tengan que hacer posible la publicidad de su matrimonio, sea si se casan ante el alcalde o sea si se casan ante el notario púbico. Sin embargo, un primer problema es determinar si esta publicidad debe ser realizada en la jurisdicción donde se celebrará el matrimonio o en las jurisdicciones donde aparecen domiciliados uno o los dos cónyuges, o todas las anteriores.

Respecto al matrimonio realizado ante la municipalidad, esta comisión toma en consideración, por un lado, que el objeto de la publicidad es notificar a la mayor cantidad de gente posible respecto de la existencia de algún impedimento por parte de los contrayentes, y que, precisamente por ello, la actual regulación sólo exige que el anuncio se publique en el local de la municipalidad donde se contrae el matrimonio.

En ese sentido, se mantiene la redacción según la cual el alcalde anuncia el matrimonio proyectado, por medio de un aviso que se fijará en la oficina de la municipalidad durante ocho días. Sin embargo, por cuestiones de técnica legislativa, modificamos el requisito de que "y que se publicará una vez por periódico, donde lo hubiere" por la frase "y que se publicará en un diario de la localidad por única vez, donde lo hubiere".

La razón de esta modificación se basa en dos presupuestos: i) en el matrimonio ante la municipalidad es un requisito que el matrimonio se celebre en la jurisdicción en la cual por lo menos uno de los contrayentes domicilia; ii) se presume que los conocidos o familiares de alguno de los contrayentes vive en el distrito o provincia donde se realice el matrimonio debido a la premisa anterior.

Del argumento anterior se desprende que cuando uno de los contrayentes domicilie en otra jurisdicción la publicación del anuncio del matrimonio se realizará en un diario de circulación nacional. Así, se propone la incorporación de un tercer párrafo en el artículo 250. Asimismo, a fin de optimizar el principio de publicidad se está insertando una disposición que permita el uso de medios digitales que estén permitidos por ley.

De otro lado, se mantiene la redacción del artículo 252 del Código Civil en el sentido de que el alcalde puede dispensar la publicación de los avisos de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 248 del mismo cuerpo legal;

sin embargo, a tal artículo se proponer añadir la posibilidad de que el notario también pueda realizar dicha dispensa en lo que le corresponde.

Siguiendo este razonamiento, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recoge la propuesta relativa a la incorporación en el artículo 253 del Código Civil de la posibilidad de que las personas con interés legítimo puedan oponerse por escrito al matrimonio ante el alcalde pero también ante el notario. Lo mismo se incorpora *mutatis mutandi* al artículo 256 del mismo cuerpo legal.

De otro lado, en cuanto a la propuesta de modificar los artículos 258, 259 y 260 del Código Civil, relativos a la declaración de la capacidad de los contrayentes, la celebración del matrimonio y de la determinación de la persona facultada a celebrar el matrimonio, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos considera que tales propuestas son de recibo bajo los siguientes fundamentos.

En primer lugar, se tiene que una consecuencia natural del otorgamiento al notario de la facultad de celebrar matrimonio es la facultad que debe tener de declarar la capacidad de los pretendientes. Dicho de otra manera, carecería de sentido otorgarles a los notarios la capacidad de celebrar el matrimonio pero al mismo tiempo negarles la posibilidad de declarar la capacidad de los contrayentes. De ahí que en virtud del argumento *ab maioris ad minus* la propuesta legislativa de modificación del referido artículo 258 es de recibo.

Los mismos argumentos se aplican en el caso de la propuesta de modificación del mencionado artículo 259 en el sentido de que el notario tenga la facultad de extender el acta de casamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, en este mismo artículo se propone la introducción de un último párrafo en el cual se especifica que en el caso de la celebración del matrimonio ante el notario este debe tomar las medidas necesarias y suficientes a fin de garantizar la publicidad del acto matrimonial.

De otro lado, con relación a la propuesta de modificar el artículo 260 del Código Civil en el sentido de que, a diferencia de lo que sucede en el supuesto del matrimonio celebrado ante el alcalde, la función notarial de celebrar matrimonio sea indelegable, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la considera de recibo, puesto que sólo el notario está investido de fe pública. De

ahí que sea imprescindible que sea sólo él y no sus trabajadores quien celebre el matrimonio y dé fe pública del mismo.

Adicionalmente, se propone la incorporación del plazo (48 horas) en el cual el notario debe remitir el acta de casamiento al Registro Nacional de Identidad y Estado civil a fin de que extienda la partida correspondiente.

De otro lado, se propone, en primer lugar, incorporar en el artículo 265 la posibilidad de que el matrimonio notarial, al igual que sucede en el matrimonio ante la municipalidad, pueda celebrarse excepcionalmente fuera del local de la notaría, y, en segundo lugar, precisar la prohibición en el artículo 266 de que ninguno de los funcionarios o servidores públicos que intervienen en la tramitación y celebración del matrimonio ante la municipalidad cobrará derecho alguno.

De otro lado, está la propuesta de modificación del artículo 1 de la Ley 2666, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, mediante la incorporación del numeral 11 relativo a la facultad de los notarios de celebrar matrimonio civil. Sin embargo, del análisis de la mencionada ley se advierte que el mencionado numeral 11 corresponde a la siguiente facultad de los notarios:

> "11. Designación de apoyo para personas adultas mayores que tengan calidad de pensionistas o beneficiarios de la Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a los trabajadores que contribuyeron al mismo, o para los beneficiarios o usuarios de programas nacionales de asistencia no contributivos."

En ese sentido, si bien la citada propuesta de modificación es de recibo, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos propone que se incorpore la facultad de los notarios de celebrar matrimonio civil como numeral 12 y no como el numeral 11 en el artículo 1 de la mencionada Ley 26662.

Finalmente, se propone dos disposiciones complementarias finales. La primera relativa a la utilización por parte de los notarios de herramientas tecnológicas para garantizar la identidad de los contrayentes, tales como el

servicio de comparación biométrica de las huellas dactilares del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil en el caso de los ciudadanos peruanos, y el acceso al servicio en Línea para Instituciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones para la consulta del carné de extranjería y del movimiento migratorio en el caso de los ciudadanos extranjeros.

La segunda disposición complementaria final establece la excepción a la competencia del matrimonio notarial en el sentido de que en caso de que no funcione un despacho notarial en la jurisdicción de los domicilios de cualquiera de los contrayentes o cuando exista la imposibilidad de desplazamiento de los intervinientes por razones de salud, ser adulto mayor o tener discapacidad, debidamente acreditadas, o por declaratoria de estado de emergencia de dicha jurisdicción, estos podrán elegir libremente un notario distinto.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa normativa permitirá realizar el principio constitucional de promoción del matrimonio, permitiendo la existencia de dos maneras de celebración del matrimonio civil: ante la municipalidad y ante la notaría. De esta manera, al realizarse mediante la aplicación de la tecnología de última generación y con la participación del notario, el matrimonio ante la notaría goza de seguridad jurídica.

La presente iniciativa legislativa no genera incremento de recursos económicos del Estado por cuanto será financiada con cargo al presupuesto de las notarías responsables que intervengan conforme a sus competencias y sujetándose a la normatividad vigente. En ese sentido, las notarías financiarán los mecanismos para garantizar la seguridad jurídica y la publicidad del matrimonio; sin embargo, las notarías trasladarán los costos a los contrayentes.

A continuación se realiza un análisis cualitativo que identifica los efectos sobre las personas o los grupos de personas en las que impactará la norma propuesta, es decir, los involucrados[18]

Cuadro 5

[18] Guerra García, Gustavo y otro. Guía para la evaluación de proyectos de Ley. Segunda Edición. Lima Asociación Civil Transparencia, 2013, p 20.

Efectos cualitativos de los involucrados de aprobarse la iniciativa legislativa

Involucrados	Efectos directos[19]	Efectos indirectos[20]
Estado	• Se cumple con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución en el sentido de que el Estado promueve el matrimonio	• Se recoge, de una manera más concreta, en la legislación nacional las normas internacionales relativas a la promoción del matrimonio.
Función notarial	• Se complementa el proceso de otorgamiento de competencia a los notarios para conocer los casos no contenciosos, reforzando la vigencia del principio de fe pública.	• La función notarial contribuye a la disminución de la sobrecarga de las municipalidades en materia de matrimonio.
Sociedad en General	• Se facilita el acceso a la seguridad jurídica que otorga la institución del matrimonio a través de los derechos y deberes propios de los cónyuges.	• Se amplía la oferta a través de la democratización de la posibilidad de contraer matrimonio de forma más rápida con las mismas garantías de seguridad jurídica.

Elaboración: Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Como podemos apreciar la aprobación de este dictamen genera importantes beneficios a la sociedad.

VI. 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 485/2021-CR con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

---

19 Son los impactos que se producen como consecuencia directa de la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).

20 Son los impactos que se producen como consecuencia de los efectos directos o cambios producidos de forma inmediata por la norma (tomado de la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p 30).

LEY QUE FACULTA A LOS NOTARIOS A CELEBRAR MATRIMONIO CIVIL Y ESTABLECE OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto facultar a los notarios a celebrar matrimonio civil, según el procedimiento establecido en el Código Civil, promulgado por el Decreto Legislativo 295, sin perjuicio de las facultades otorgadas a otros funcionarios.

Artículo 2. Modificación de los artículos 248, 250, 252, 253, 256, 258, 259, 260, 265 y 266 del Código Civil

Se modifican los artículos 248, 250, 252, 253 256, 258, 259, 260, 265 y 266 del Código Civil, con la siguiente redacción:

> "Artículo 248.- Diligencias para matrimonio civil
>
> Quienes pretendan contraer matrimonio civil lo declararán oralmente o por escrito al alcalde provincial o distrital **o ante un notario** del domicilio de cualquiera de ellos.
>
> Acompañarán copia certificada de las partidas de nacimiento, la prueba del domicilio y el certificado médico, expedido en fecha no anterior a treinta días, que acredite que no están incursos en los impedimentos establecidos en el artículo 241, inciso 2 y 243 inciso 3, o si en el lugar no hubiere servicio médico oficial y gratuito, la declaración jurada de no tener tal impedimento.
>
> Acompañarán también en sus respectivos casos, la dispensa judicial de la impubertad, el instrumento en que conste el asentimiento de los padres o ascendientes o la licencia judicial supletoria, la dispensa del parentesco de consanguinidad colateral en tercer grado, copia certificada de la partida de defunción del cónyuge

anterior o la sentencia de divorcio o de invalidación del matrimonio anterior, el certificado consular de soltería o viudez, y todos los demás documentos que fueren necesarios según las circunstancias.

Cada pretendiente presentará, además, a dos testigos mayores de edad que lo conozcan por lo menos desde tres años antes, quienes depondrán, bajo juramento, acerca de si existe o no algún impedimento. Los mismos testigos pueden serlo de ambos pretendientes.

Cuando la declaración sea oral se extenderá un acta que será firmada por el alcalde **o el notario**, los pretendientes, las personas que hubiesen prestado su consentimiento y los testigos.

Artículo 250.- Publicación de matrimonio proyectado

El alcalde **o el notario, según corresponda**, anunciarán el matrimonio proyectado, por medio de un aviso que se fijará en la oficina de la municipalidad **o de la notaria** durante ocho días y que se publicará **en un diario de la localidad por única vez**, donde lo hubiere.

En la circunscripción que no exista periódico, el aviso se efectuará a través de la emisora radial de la respectiva localidad que elijan los contrayentes, o de la más cercana a su localidad; debiendo entregarse el texto publicado, con la firma y **Documento Nacional de Identidad** del responsable de la emisora radial, al jefe de los Registros Civiles.

El aviso consignará el nombre, nacionalidad, edad, profesión, ocupación u oficio, domicilio de los contrayentes, el lugar donde será celebrado el matrimonio y la advertencia de que todo el que conozca la existencia de algún impedimento debe denunciarlo.

En caso de que uno de los contrayentes domicilie en otra jurisdicción se publicará en un diario de circulación nacional.

La publicación del aviso podrá realizarse alternativamente a través de medios digitales permitidos por ley y que sean de libre y permanente acceso.

Artículo 252.- Dispensa de la publicación del edicto matrimonial

El alcalde **o el notario, según sea el caso, pueden** dispensar la publicación de los avisos si median causas razonables y siempre que se presenten todos los documentos exigidos en el artículo 248.

Artículo 253.- Oposición de terceros a la celebración del matrimonio

Todos los que tengan interés legítimo pueden oponerse a la celebración del matrimonio cuando exista algún impedimento. La oposición se formula por escrito ante **el alcalde o el notario que** haya publicado los avisos.

Si la oposición no se funda en causa legal, el alcalde **o el notario** la rechazará de plano, sin admitir recurso alguno. Si se funda en causa legal y los pretendientes niegan su existencia, el alcalde **o el notario remitirán** lo actuado al juez.

Artículo 256.- Procedimiento de la Oposición

Es competente para conocer la oposición al matrimonio, el Juez de Paz Letrado del lugar donde éste habría de celebrarse.

Remitido el expediente de oposición por el alcalde **o el notario**, el Juez requerirá al oponente para que

interponga demanda dentro de quinto día. El Ministerio Público interpondrá su demanda dentro de diez días contados desde publicado el aviso previsto en el artículo 250 o de formulada la denuncia citada en el artículo anterior.

Vencidos los plazos citados en el párrafo anterior sin que se haya interpuesto demanda, se archivará definitivamente lo actuado.

La oposición se tramita como proceso sumarísimo.

Artículo 258.- Declaración de capacidad de los pretendientes

Transcurrido el plazo señalado para la publicación de los avisos sin que se haya producido oposición o desestimada ésta, y no teniendo el alcalde **o el notario** noticia de ningún impedimento, declarará la capacidad de los pretendientes y que pueden contraer matrimonio dentro de los cuatro meses siguientes.

Si el alcalde **o el notario** tuviesen noticia de algún impedimento o si de los documentos presentados y de la información producida no resulta acreditada la capacidad de los pretendientes, remitirá lo actuado al juez, quien, con citación del Ministerio Público, resolverá lo conveniente, en el plazo de tres días.

Artículo 259.- Celebración del matrimonio

El matrimonio se celebra públicamente en la municipalidad **o en la notaría**, ante el alcalde **o el notario** que ha recibido la declaración, compareciendo los contrayentes en presencia de dos testigos mayores de edad y vecinos del lugar. El alcalde **o el notario**, después de leer los artículos 287, 288, 289, 290, 418 y 419, preguntará a cada uno de los pretendientes si persisten en su voluntad de celebrar el matrimonio y

respondiendo ambos afirmativamente, extenderá el acta de casamiento, la que será firmada por el alcalde **o el notario**, los contrayentes y los testigos.

Artículo 260.- Persona facultada a celebrar matrimonio

El alcalde puede delegar, por escrito, la facultad de celebrar el matrimonio a otros regidores, a los funcionarios municipales, directores o jefes de hospitales o establecimientos análogos. **La función notarial de celebrar matrimonio es indelegable**.

El matrimonio puede celebrarse también ante el párroco o el Ordinario del lugar por delegación del alcalde respectivo.

En este caso el párroco o el Ordinario **remitirán** dentro de un plazo no mayor de **cuarenta y ocho** horas el certificado del matrimonio a la oficina del registro del estado civil respectivo. **El mismo procedimiento se efectuará en el caso del matrimonio notarial.**

Artículo 265.- Matrimonio fuera del municipio o la notaria

El alcalde **o el notario** pueden, excepcionalmente, celebrar el matrimonio fuera del local de la municipalidad **o de la notaria.**

Artículo 266.- Gratuidad de trámites matrimoniales

Ninguno de los funcionarios o servidores públicos que intervienen en la tramitación y celebración del matrimonio **ante la municipalidad** cobrará derecho alguno.

Artículo 3. Modificación del artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos

Se modifica el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, con la siguiente redacción:

> "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:
> 1. Rectificación de partidas;
> 2. Adopción de personas capaces;
> 3. Patrimonio familiar;
> 4. Inventarios;
> 5. Comprobación de Testamentos;
> 6. Sucesión intestada.
> 7. Separación convencional y divorcio ulterior conforme a la ley de la materia.
> 8. Reconocimiento de unión de hecho.
> 9. Convocatoria a junta obligatoria anual.
> 10. Convocatoria a junta general.
> 11. Designación de apoyo para personas adultas mayores que tengan calidad de pensionistas o beneficiarios de la Ley Nº 29625, Ley de devolución de dinero del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a los trabajadores que contribuyeron al mismo, o para los beneficiarios o usuarios de programas nacionales de asistencia no contributivos.
> **12. Matrimonio Civil.**"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Utilización de herramientas tecnológicas para garantizar la identidad de los contrayentes

En el caso del matrimonio notarial el notario utiliza el servicio de comparación biométrica de las huellas dactilares del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil. En el caso de los extranjeros el notario utiliza el acceso al servicio en Línea para Instituciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones para la consulta del carné de extranjería y del movimiento migratorio.

SEGUNDA. Excepciones a la competencia del matrimonio notarial

En caso de que no funcione un despacho notarial en la jurisdicción de los domicilios de cualquiera de los contrayentes o cuando exista imposibilidad de desplazamiento de los intervinientes por razones de salud, ser adulto mayor o tener discapacidad, debidamente acreditadas o por declaratoria de estado de emergencia de dicha jurisdicción, estos podrán elegir libremente un notario distinto.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones,
Lima, 30 de marzo de 2022.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/04/2022 12:11:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY Maria Del Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 16:28:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/04/2022 09:39:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/04/2022 17:38:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/04/2022 13:23:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES ALEX ANTONIO FIR 29299579 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2022 10:13:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2022 16:02:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/04/2022 11:21:13-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 485/2021-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE FACULTA A LOS NOTARIOS A CELEBRAR MATRIMONIO CIVIL Y ESTABLECE OTRAS DISPOSICIONES

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 09:42:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2022 10:54:16-0500

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

ACTA DE LA DECIMOSEXTA SESIÓN ORDINARIA (SESIÓN SEMIPRESENCIAL) MIÉRCOLES 30 DE MARZO DE 2022

Presidida por la congresista Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga

A las 11 horas y 7 minutos, en la Sala Bolognesi del Palacio Legislativo se pasó lista[1] a la que contestaron, de manera presencial, el congresista Alejandro Muñante Barrios (miembro titular) y, a través de la plataforma Microsoft Teams, de manera virtual, los congresistas Guido Bellido Ugarte, Waldemar José Cerrón Rojas, Alex Antonio Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, José Alberto Arriola Tueros, Heidy Lisbeth Juárez Calle, Alejandro Enrique Cavero Alva y Esdras Ricardo Medina Minaya (miembros titulares).

Con el *quorum* de Reglamento, la **PRESIDENTA** inició la sesión.

Asimismo, se dejó constancia de las dispensas presentadas, por función congresal, por los congresistas Héctor José Ventura Angel, Hernando Guerra García Campos y Ruth Luque Ibarra (miembros titulares).

I. SECCIÓN DESPACHO

La **PRESIDENTA** anunció a los señores congresistas que los documentos que han ingresado y que ha emitido la Comisión de Justicia y Derechos Humanos desde el 1 al 28 de marzo de 2022, así como la relación de proyectos de ley ingresados en dicho período se encuentran a su disposición, y que, quien desee una copia de dichos documentos puede solicitarlo mediante correo electrónico a la Secretaría Técnica de la Comisión.

II. SECCIÓN INFORMES

La **PRESIDENTA** informó que, por acuerdo de la Junta de Portavoces, los Proyectos de Ley 1096/2021-CR y 1120/2021-CR, sobre tenencia compartida, y 1216/2021-CR, por el que se propone derogar la Resolución Viceministerial N.° 0000 18-2022-VMPCIC/MC y, por tanto, dejar sin efecto la declaración de Patrimonio Cultural de la Nación al memorial "El Ojo que Llora" de propiedad de la Asociación Civil Caminos de la Memoria, han sido exonerados de dictamen

[1] Durante el desarrollo de la sesión se unieron a la misma de manera virtual los congresistas Víctor Raúl Cutipa Ccama y Elvis Hernán Vergara Mendoza (miembros titulares). Posteriormente, al término de la sesión, los congresistas José María Balcázar Zelada y Cruz María Zeta Chunga (miembros titulares) presentaron dispensa y licencia a la sesión, respectivamente.

de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; en consecuencia, anunció que la Comisión ha perdido competencia sobre los citados proyectos de ley.

III. SECCIÓN PEDIDOS

La **PRESIDENTA** señaló que, considerando que en las dos últimas sesiones ordinarias se anunció que se debe formular alguna propuesta para designar a un tercer integrante, de entre los miembros titulares, para el "Grupo de Trabajo encargado de analizar y evaluar la problemática de la provisionalidad de los magistrados, las causas de la falta de convocatoria a concurso público para cubrir las plazas vacantes y su incidencia en los niveles de desconfianza de las entidades del Sistema de Justicia", conformado por los congresistas José María Balcázar Zelada y Esdras Ricardo Medina Minaya, y teniendo en cuenta que a la fecha no se ha formulado propuesta alguna, sometió a consulta la continuidad del grupo de trabajo con los dos integrantes referidos anteriormente.

El pedido fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes.

"Votación del pedido para que el "Grupo de Trabajo encargado de analizar y evaluar la problemática de la provisionalidad de los magistrados, las causas de la falta de convocatoria a concurso público para cubrir las plazas vacantes y su incidencia en los niveles de desconfianza de las entidades del Sistema de Justicia" continúe con su labor con los dos miembros que lo conforman

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Juárez Calle, Cavero Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares)".

—o0o—

De otro lado, la **PRESIDENTA** anunció que el congresista Alejandro Muñante Barrios, mediante el oficio respectivo, ha solicitado que se cite, con carácter de urgencia, a la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Diana Mirian Miloslavich Tupac, a fin de que informe a la Comisión sobre las declaraciones que brindara en una entrevista ocurrida el 7 de marzo de 2022 en Radio Exitosa, respecto del aborto.

Sobre el particular, señaló que en su comunicación el congresista Muñante Barrios sostiene que las declaraciones vertidas por la ministra contravienen lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, el Código Civil, el Código de los Niños y Adolescentes y diversos tratados internacionales firmados por el Perú, los cuales reconocen que el derecho a la vida comprende la integridad física del no nacido desde el momento de la concepción.

Dicho esto, ofreció el uso de la palabra al congresista Muñante Barrios para fundamentar su pedido.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** manifestó que los congresistas, en el marco de su función fiscalizadora, deben procurar que las autoridades se limiten a sus funciones constitucionales y al acatamiento de las leyes que los rigen; por ello, señaló que el pedido realizado no constituye una restricción a la libertad de expresión, ya que un funcionario público responde ante la ciudadanía y las leyes internas del país.

Por su parte, el congresista **BELLIDO UGARTE** sostuvo que, en efecto, es necesario que la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables informe a la representación nacional respecto de la política del Gobierno en la línea que plantea el congresista Alejandro Muñante Barrios.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún otro congresista, la **PRESIDENTA** sometió a votación el pedido formulado por el congresista Alejandro Muñante Barrios, en el sentido de invitar a la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para el miércoles 6 de abril de 2022.

El pedido fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes.

"Votación del pedido para invitar a la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Cutipa Ccama, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Vergara Mendoza, Juárez Calle, Cavero Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares)".

IV. ORDEN DEL DÍA

La **PRESIDENTA** anunció que, como primer punto de la agenda en el Orden del Día, corresponde escuchar a la congresista Margot Palacios Huamán, quien, en su calidad de autora, sustentará los Proyectos de Ley 588/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que concede amnistía a las autoridades y miembros de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y rondas urbanas, y 958/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que garantiza el ejercicio de los derechos humanos a la vida, a la salud y demás derechos fundamentales en época de pandemia.

Con ese propósito suspendió la sesión por breves momentos a los efectos de que la citada congresista ingrese a la sala de sesiones.

—o0o—

Ingresa a la sala de sesiones la congresista Margot Palacios Huamán.

—o0o—

Reanudada la sesión, la **PRESIDENTA** dio la bienvenida a la congresista Margot Palacios Huamán y le otorgó el uso de la palabra para que sustente el Proyecto de Ley 588/2021-CR.

La congresista **PALACIOS HUAMÁN** dijo que el objeto de la proposición de ley es conceder amnistía a las autoridades y miembros de los pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y rondas urbanas que se encuentren denunciados, investigados, procesados o condenados por haber ejercido su autonomía y funciones jurisdiccionales; así como por haber aplicado su derecho consuetudinario; haber colaborado, coordinado o prestado apoyo a otras autoridades de la jurisdicción especial, de la justicia ordinaria o de la seguridad ciudadana; haber controlado, coordinado o prestado apoyo a otras autoridades; así como por defender sus derechos, territorios y bienes jurídicos colectivos como pueblos.

Al respeto, mencionó que el sistema jurídico nacional contraviene, muchas veces, la Constitución Política del Perú y desconoce el derecho internacional vinculante para el Estado peruano al aplicar el derecho —para las poblaciones originarias— desde el monismo jurídico, procesando y sentenciando a indígenas y ronderos a condenas de pena privativa de la libertad de hasta treinta años. Señaló que el Tribunal Constitucional, en el expediente 154/2021, exhorta se legisle una Ley de Coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la indígena.

En su alocución citó los casos de cuatro autoridades y dirigentes de comunidades y centros poblados indígenas, que cuentan con un gran número de denuncias por diversos delitos, según la información contenida en el Reporte de la Junta de Fiscales de Cajamarca de fecha 7 de abril de 2021.

Como solución planteó el cese de la criminalización y el archivamiento de todos los procesos, así como el levantamiento de las condenas y liberación inmediata de los presos que representan a pueblos indígenas. Aclaró que la propuesta de conceder amnistía general alcanza a toda autoridad o miembro de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas y nativas, así como de rondas campesinas y urbanas que se encuentren denunciados, investigados, procesados o condenados por cualquier ilícito penal, en forma individual o grupal, o en calidad de dirigente, desde el 17 de diciembre del 2001 hasta la promulgación de la presente ley.

Aseguró que la presente iniciativa legislativa no genera gastos para el tesoro público, sino más bien, grandes beneficios al Estado, a los pueblos originarios y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, mencionó que el proyecto de ley tiene relación directa con varias políticas del Acuerdo Nacional.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** ofreció el uso de la palabra a los congresistas.

El congresista **BELLIDO UGARTE** saludó la iniciativa legislativa y reconoció que esta constituye una demanda que los pueblos originarios vienen sosteniendo por mucho tiempo, resultando de importancia su puesta en vigencia.

La **PRESIDENTA** solicitó a la congresista Palacios Huamán aclare los términos referidos al "territorio de la comunidades" e "intromisión del Estado", toda vez que de esas palabras se entiende que el "territorio" es de propiedad de las comunidades y se encontraría fuera de los alcances de las normas peruanas donde las autoridades no podrían intervenir.

En respuesta, la congresista **PALACIOS HUAMÁN** aclaró que esos términos hacen referencia al hábitat que los pueblos originarios ocupan y donde desarrollan sus usos y costumbres.

Ello motivó que la **PRESIDENTA** precise que, en todo caso, habría que referirse a los hechos ocurridos al interior de las localidades donde se encuentran asentadas las comunidades. Añadió, sin embargo, que el proyecto no solo se refiere a las comunidades indígenas u originarias, sino, también, a las comunidades campesinas, rondas campesinas y urbanas. En ese marco, dijo que existen grandes diferencias entre cada una de ellas y en gran número en todo el territorio nacional.

La congresista **PALACIOS HUAMÁN** dijo que, en efecto, hay un gran número de comunidades campesinas, pero que la propuesta solo acoge a aquellos que han sido criminalizados encontrándose en defensa del medio ambiente, no tiene alcance sobre quienes hayan sido condenados por delitos contra la humanidad, terrorismo, narcotráfico, delitos contra la libertad sexual, en calidad de autores o partícipes, aseveró.

La **PRESIDENTA** consultó si la iniciativa alcanzaría a las rondas urbanas si se exceden en el tema de la defensa o seguridad de sus barrios.

En respuesta, la congresista **PALACIOS HUAMÁN** dijo que, en ese caso, rige también la Ley Orgánica de Municipalidades. De otro lado, hizo referencia y dio lectura a los fundamentos 40 y 41 del Expediente N.° 03158-2018-PA/TC, que reconocen a las rondas campesinas como una forma autónoma y democrática de organización comunal.

La **PRESIDENTA** solicitó a la congresista Margot Palacios Huamán que alcance a la Comisión la información estadística sobre la cual recae la sustentación de la iniciativa de ley.

De otro lado, invitó al señor Duberlí Rodríguez Tineo, presente en sala, en calidad de asesor de la congresista Margot Palacios Huamán, a expresar su punto de vista sobre la iniciativa legislativa como exmagistrado y expresidente de la Corte Suprema.

El señor **RODRÍGUEZ TINEO** señaló que, en el Poder Judicial, a través de la Comisión de Justicia Intercultural, se trabaja en el tema de la interculturalidad. Lo mismo sucede en el Ministerio Público donde se reconoce, además, el esfuerzo histórico de las comunidades y rondas campesinas por hacer respetar sus derechos fundamentales puntualizó. Dijo que, de igual forma, el Tribunal

Constitucional reconoce que las rondas campesinas tienen funciones jurisdiccionales.

Sostuvo que es un problema la percepción de que solo el Estado puede producir normas, ya que las comunidades campesinas se rigen bajo el derecho consuetudinario. Hizo referencia a que recientemente en Chile se reconoce que la justicia indígena tiene la misma jerarquía que la justicia ordinaria.

En esa línea, reiteró que el Tribunal Constitucional precisa que la función jurisdiccional de las rondas campesinas no es incompatible con lo prescrito en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú. A los ronderos se les persigue porque se afirma que están cometiendo delitos de secuestro y de usurpación de funciones y ello porque cuando capturan a los abigeos los someten a un proceso de investigación como parte de su función jurisdiccional y es cuando los abigeos plantean habeas corpus y denuncian a los ronderos que son condenados a penas privativas de libertad de hasta 30 años e, incluso, con cadenas perpetuas, condenas que son desproporcionadas con los delitos que se les atribuyen, aseveró.

Sostuvo que la iniciativa de ley corrige los errores de la justicia ordinaria.

La **PRESIDENTA** manifestó que la amnistía está relacionada a hechos concretos, por ello es importante determinar cómo, cuándo, dónde y por qué se dieron los hechos y si, en efecto, están relacionados con la materia y el objeto del proyecto de ley. Sugirió que las entidades que están trabajando con enfoque intercultural tengan una guía para conocer cuáles son las costumbres, los usos y el derecho consuetudinario, teniendo como fuente a los mismos miembros de dichas comunidades. Señaló que, para el caso de algunos delitos, como los de violación, se aplica también la justicia comunal, por lo que se hace necesario evaluar cada caso ya que se tratan de situaciones que merecen total atención por parte de la Comisión.

Sobre el particular, la congresista **PALACIOS HUAMÁN** recalcó que el proyecto de ley propone la amnistía general pero también hace referencia a los delitos sobre los cuales no se aplicaría.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** invitó a la congresista ponente a proseguir con la sustentación del Proyecto de Ley 958/2021-CR, también de su autoría, en virtud del cual se propone la Ley que garantiza el ejercicio de los derechos humanos a la vida, a la salud y demás derechos fundamentales en época de pandemia.

La congresista **PALACIOS HUAMÁN** señaló que es objeto del citado proyecto de ley garantizar la plenitud de los derechos a la vida, a la salud y demás derechos fundamentales de la persona humana en las circunstancias especiales de la pandemia; así como en todo aspecto y momento de la vida nacional.

Seguidamente dio cuenta de cada uno de los derechos humanos fundamentales, así como de los derechos a la salud y a la vida garantizados en

época de pandemia y en toda circunstancia propuestos en la iniciativa legislativa, consistente, principalmente, en garantizar que nadie podrá aplicar a una persona u obligarla a aplicarse un procedimiento médico o relacionado a la salud en contra de su voluntad, ya que se debe respetar la voluntad del ciudadano de inocularse una vacuna o no.

Hizo referencia a la Ley 31091, que establece que la vacunación es voluntaria, por lo que cualquier restricción a la libertad individual o a los derechos fundamentales deberá ser aprobados por una nueva ley, conforme lo prescribe el artículo 2, numeral 24, incisos a y b, de la Constitución Política del Perú, que precisa que cualquier restricción a la libertad o a los derechos fundamentales tienen que ser previstos taxativamente por una ley, puntualizó. Asimismo, dijo que la Organización Mundial de la Salud, al ser consultada por las medidas coercitivas y restrictivas que se han impuesto en varios países del mundo, ha comunicado que se opone a cualquier vacunación obligatoria.

Concluyó su exposición señalando que la propuesta legislativa no es anti vacuna, sino que busca respetar la voluntad de cada ciudadano de aplicarse la vacuna, como parte de su derecho fundamental a decidir.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** ofreció el uso de la palabra a los congresistas.

El congresista **MUÑANTE BARRIOS** saludó la iniciativa legislativa sustentada y comentó ser adherente a la propuesta ya que comparte la preocupación respecto de las medidas restrictivas para quienes no se han aplicado las vacunas. Dijo haber consultado a la entonces presidenta del Consejo de Ministros, Mirtha Vásquez Chuquilín, la constitucionalidad de las medidas tomadas; así como al ministro de Salud, Hernán Condori, sin haber recibido respuesta. Manifestó que los decretos supremos que aprueban las medidas restrictivas son legalmente inferiores a las normas que protegen los derechos humanos y observó que aun así tengan vigencia.

De otro lado, cuestionó la continuación del Estado de Emergencia en el Perú, toda vez que los números e índices de evolución reflejan que el país ya no se encuentra en emergencia en la misma magnitud que al inicio de la pandemia. Dijo que no puede haber una declaración de Estado de Emergencia de manera preventiva, ya que estos casos se dan en condiciones concretas.

A su turno, el congresista **CAVERO ALVA** se mostró de acuerdo con lo expresado por el congresista Alejandro Muñante Barrios y por la iniciativa legislativa en comentario. Mencionó que el Perú tiene alrededor del 77% de su población vacunada contra el COVID-19; sin embargo, se perpetúan una serie de restricciones que no necesariamente tienen efecto sobre la salud de la población. Sugirió que la congresista Margot Palacios Huamán interponga sus propios oficios, siendo del partido oficialista, para que sea el propio gobierno el que elimine estas restricciones.

Por su parte, el congresista **VERGARA MENDOZA** consideró que se estaba confundiendo la temporalidad de una disposición legal con otra que tiene carácter permanente, toda vez que, en efecto, hay restricciones que no tienen

mayor sentido; sin embargo, el proyecto de ley tiene carácter permanente, lo cual obliga que se tengan que realizar modificaciones al Código Penal, aseveró. No se puede pretender todo respecto de ello; sin embargo, hay que tener cuidado toda vez que puede tener como resultado la afectación a la vida y a la salud de las personas concluyó.

La congresista **JUÁREZ CALLE** expresó su preocupación respecto de lo propuesto. Dijo que hay que tener en cuenta que si bien, en el contexto actual, se han reducido los contagios y fallecimientos por el COVID-19, no quiere decir que más adelante no tengamos que enfrentar una cuarta ola. Sobre el porcentaje de vacunación de otros países respecto al nuestro, que mencionó el congresista Alejandro Cavero Alva, dijo que también hay que considerar que la capacidad de respuesta y atención de los centros de salud es mayor a lo que se puede hacer en el país. Tomar la decisión de no vacunarse puede afectar la salud de otras personas aseveró.

El congresista **CUTIPA CCAMA** manifestó que es importante tener en cuenta que no hay una ley que obligue a los ciudadanos a ponerse la vacuna contra el COVID-19. Dijo que, para el caso de locaciones como el Estadio Nacional, por ejemplo, que estaba lleno de gente, se pidió el carné de vacunación, justamente para evitar que los contagios lleguen a consecuencias fatales. Añadió que permitir el ingreso de personas que no se han colocado las vacunas a establecimientos públicos pone en riesgo a otros individuos, toda vez que las personas no inoculadas tienen más carga viral que el resto.

En una nueva intervención, la congresista **PALACIOS HUAMÁN** manifestó que se está condicionando a las personas adultas y niños a vacunarse para acceder a programas sociales, lo cual, frente a la necesidad, se convierte en una obligación. Se mostró en desacuerdo con que la tercera dosis de vacuna contra el COVID-19 sea obligatoria.

La **PRESIDENTA**, luego de agradecer la sustentación realizada en torno a los proyectos de ley puestos en agenda y comunicar que los mismos seguirán con el trámite de Reglamento, invitó a la congresista Margot Palacios Huamán a retirarse de la sala de sesiones cuando lo considere conveniente.

Con ese fin, suspendió la sesión por breve término.

—o0o—

Se retira de la sala de sesiones la congresista Margot Palacios Huamán.

—o0o—

Reanudada la sesión, el congresista **CAVERO ALVA** formuló un pedido para que en las próximas sesiones en el Orden del Día se priorice el debate y votación de los predictámenes, ello debido a que el debate en torno a las sustentaciones se hace extenso y los siguientes puntos de la agenda son relegados para próximas sesiones.

Al respecto, la **PRESIDENTA** anunció que se tendrá en cuenta la solicitud para la elaboración de las siguientes agendas.

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** participó que, conforme a lo dispuesto en el Orden del día, corresponde adoptar posición respecto al contenido del Oficio 000042-2022-P/JNJ de la Junta Nacional de Justicia, en respuesta al Oficio 229-2021-2022-CJDDHH/CR de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, sobre la exhortación cursada para que dicha entidad dé cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expedida en el caso Cuya Lavy y otros contra el Estado peruano.

Sobre el particular, sugirió que la Comisión adopte un acuerdo en el sentido de invitar al presidente de la Junta Nacional de Justicia a la próxima sesión de la Comisión para que informe sobre las acciones y medidas que la citada entidad viene realizando sobre los procesos de ratificación de magistrados.

Dicho esto, sometió a debate lo sugerido.

El congresista **BELLIDO UGARTE** se mostró de acuerdo con que se invite al presidente de la Junta Nacional de Justicia para informar sobre lo señalado.

Por su parte, el congresista **PAREDES GONZALES** dijo que se debería cursar un oficio para suspender el proceso hasta que se adapte a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia.

A su vez, el congresista **CAVERO ALVA** acotó que es prerrogativa de la presidenta de la Comisión invitar a las autoridades que crea conveniente sin necesidad de someterlo a consideración de la Comisión.

Sobre este último planteamiento, la **PRESIDENTA** precisó que se somete a consulta la propuesta ya que el oficio enviado en un primer momento también fue adoptado por acuerdo de la Comisión.

La congresista **CORDERO JON TAY** se expresó de acuerdo con invitar al presidente de la Junta Nacional de Justicia ya que debe responder a su inacción frente a lo sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No habiendo solicitado el uso de la palabra ningún otro congresista, la **PRESIDENTA** sometió a consulta invitar al presidente de la Junta Nacional de Justicia a fin de que informe sobre las acciones y medidas que la citada entidad viene realizando respecto de los procesos de ratificación de magistrados para el miércoles 6 de abril de 2022.

El pedido fue aprobado por mayoría.

"Votación para invitar al presidente de la Junta Nacional de Justicia para que informe sobre las acciones y medidas que la citada entidad viene realizando respecto de los procesos de ratificación de magistrados

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Vergara Mendoza, Juárez Calle, Cavero Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya[2]. (miembros titulares)

Congresista que votó en abstención: Cutipa Ccama (miembro titular)".

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que, de acuerdo con la agenda, corresponde debatir el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 836/2021-MP, en virtud del cual se propone la Ley que modifica los artículos 29, 37, 62, 65 y 97 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, y los artículos 64 y 65 de la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal, con la finalidad de mantener el funcionamiento de la Junta de Fiscales Supremos.

Al respecto, dijo que la fórmula contenida en el predictamen propone la existencia de fiscales suplentes a efectos de que la Junta de Fiscales Supremos pueda funcionar cuando por diversas causales se haya producido la vacancia de las plazas titulares y se haya perdido el *quorum* para su funcionamiento.

Dispuso que el secretario técnico dé lectura al texto sustitutorio contenido en el predictamen recaído en el citado proyecto de ley.

El **SECRETARIO TÉCNICO** dio lectura al texto sustitutorio contenido en el predictamen.

Seguidamente, la **PRESIDENTA** brindó alcances sobre las modificaciones planteadas para los artículos 29, 37, 62, 65 y 97 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público, y los artículos 64 y 65 de la Ley 30843, Ley de la Carrera Fiscal.

A continuación, ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas.

El congresista **CAVERO ALVA** consideró importante que, a fin de poder comprender del todo "los casos de fuerza mayor" que se pretende aclarar con la fórmula legal planteada, en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Ministerio Público se especifique que se debe seguir el criterio previsto en el artículo 64 de la Ley de la Carrera Fiscal, de otro modo se entendería que el Fiscal de la Nación podría nombrar a los fiscales provisionales en todos los niveles e integrar a su criterio a los integrantes de la Junta de Fiscales Supremos.

[2] Por presentar problemas con el audio de su equipo de cómputo registra su voto a favor a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso de la República.

Al respecto, la **PRESIDENTA** dijo estar de acuerdo con lo señalado por el congresista Alejandro Enrique Cavero Alva en añadir la precisión referida.

El congresista **PAREDES GONZALES** señaló que las opiniones recibidas y que obran en el predictamen son sobre el proyecto de ley y no sobre la fórmula legal contenida en el citado documento procesal parlamentario, por lo que sugirió solicitar nueva opinión, pero sobre la fórmula legal del predictamen elaborado.

No habiendo solicitado la palabra ningún otro congresista, la **PRESIDENTA** dio por agotado el debate y dispuso someter a votación el predictamen. Anunció que lo sugerido por el congresista Alejandro Enrique Cavero Alva se acogía en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, precisándose que los nombramientos de los fiscales provisionales de todos los niveles se efectuarán tomando en cuenta los criterios establecidos en la Ley 30843, Ley de la Carrera Fiscal.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del predictamen recaído en el Proyecto de Ley 836/2021-MP

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, María del Pilar Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Juárez Calle, Cavero Alva, Muñante Barrios y Medina Minaya[3] (miembros titulares).

Congresistas que votaron en contra: Cutipa Ccama y Paredes Gonzales (miembros titulares)".

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que corresponde debatir el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 485/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que faculta a los notarios a celebrar matrimonio civil y establece otras disposiciones.

Como parte de la sustentación del predictamen precisó que la iniciativa legislativa busca modificar los artículos 248, 250, 252, 253, 258, 259 y 260 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, con el fin de facultar a los notarios a celebrar el matrimonio civil.

Dijo que la proposición de ley plantea incorporar la posibilidad de que el notario realice, al igual que el alcalde, cada uno de los actos descritos en los artículos del Código Civil correspondientes al procedimiento del matrimonio ante la municipalidad.

[3] Por presentar problemas con el audio de su equipo de cómputo registra su voto a favor a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso de la República.

Mencionó que el derecho a contraer matrimonio y constituir una familia se encuentran regulados en la Constitución Política del Perú; sin embargo, reconoció que existen problemas para los ciudadanos al momento de celebrar su matrimonio ante la municipalidad. De otro lado, advirtió que la función notarial ha experimentado una progresiva ampliación de sus competencias, como la Ley 26662, que facultó a los notarios a conocer asuntos no contenciosos, y la Ley 29227 que permite a los notarios poder celebrar divorcios. De ahí que se están planteando modificaciones que permitan al notario celebrar matrimonios civiles, atendiendo a la particularidad de su función, con la incorporación del numeral 12 en el artículo 1 de la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos.

En adición a ello, mencionó que la fórmula legal plantea incorporar disposiciones complementarias relativas a la utilización, por parte de los notarios, de herramientas tecnológicas para garantizar la identidad de los contrayentes, tales como el servicio de comparación biométrica de las huellas dactilares del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre otros, lo cual dotará de seguridad jurídica al matrimonio civil notarial; y, además, se establece la libertad de elección del notario por parte de los contrayentes como excepción a la regla competencial del matrimonio notarial cuando no funcione un despacho notarial en la jurisdicción de los domicilios de cualquiera de los contrayentes, o cuando exista la imposibilidad de desplazamiento de los intervinientes por razones de salud, ser adulto mayor o tener discapacidad, debidamente acreditadas, o por la declaratoria del estado de emergencia de dicha jurisdicción.

Finalmente, puntualizó que, en línea de las opiniones recibidas por el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Colegio de Notarios de Lima, la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, y especialistas de la Universidad de San Martín de Porres y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, entre otros, el matrimonio civil por vía notarial constituye una vía pertinente y válida.

Dicho esto, sometió a debate el predictamen sustentado y ofreció el uso de la palabra.

La congresista **CORDERO JON TAY** felicitó la iniciativa planteada que, además, ha tenido opiniones favorables de los entes consultados. Dijo que otorgarles esta facultad a los notarios beneficia a quienes deciden unirse en matrimonio. Saludó que se haya previsto también un procedimiento para el caso de matrimonios en los que alguno de los contrayentes sea extranjero y el que se tenga que recurrir al acceso del servicio en línea para instituciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones para la consulta del carné de extranjería y del movimiento migratorio del contrayente.

Por su parte, el congresista **BELLIDO UGARTE** consultó cómo afectaría o beneficiaría esta iniciativa a las uniones de hecho.

En respuesta, la **PRESIDENTA** precisó que las uniones de hecho están reguladas en el Código Civil y estas reconocen los mismos derechos y

atribuciones de las personas casadas cuando cumplen determinados requisitos.

No habiendo solicitado la palabra ningún otro congresista, dio por agotado el debate y dispuso someter a votación el predictamen en sus términos.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del predictamen recaído en el Proyecto de Ley 485/2021-CR

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Cutipa Ccama, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Vergara Mendoza, Juárez Calle y Cavero Alva (miembros titulares).

Congresistas que votaron en contra: Muñante Barrios y Medina Minaya[4] (miembros titulares)".

—o0o—

A continuación, la **PRESIDENTA** anunció que corresponde debatir el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 839/2021-CR, en virtud del cual se propone la Ley que modifica el artículo 381 del Código Penal, con la finalidad de reprimir las conductas que afectan los principios de mérito, idoneidad y legalidad para el acceso a la función pública.

Señaló que en la actualidad el delito de nombramiento o aceptación ilegal de cargo público, regulado en el artículo 381 del Código Penal, no está cumpliendo su objetivo de impedir que la administración pública se cope de personas que no alcanzan los requisitos legales debido a la limitación del verbo típico "nombrar", toda vez que este no comprende los verbos "designar" o "contratar", y debido a la corta duración del plazo de prescripción, ya que el artículo 80 del Código Penal precisa para este tipo de delitos que la acción penal prescribe a los dos años. Frente a ello, sostuvo que la propuesta busca ampliar los verbos típicos del artículo 381 del Código Penal para cubrir vacíos de punibilidad, además de incorporar la pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cuatro años, a fin de que los casos no se archiven y se alcance un mayor efecto disuasorio.

Precisó que esta medida constituye un paso importante en el fortalecimiento de las instituciones y órganos públicos.

Seguidamente, dispuso que el secretario técnico dé lectura a la fórmula legal contenida en el predictamen, tras lo cual lo sometió a debate y ofreció el uso de la palabra a los congresistas.

El congresista **BELLIDO UGARTE** consideró que la propuesta es adecuada.

[4] Por presentar problemas con el audio de su equipo de cómputo registra su voto en contra a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso de la República.

Por su parte, el congresista **CAVERO ALVA** discrepó de la propuesta al considerar que la sanción de privación de libertad debe estar explícita taxativamente y el delito debe ser mejor delimitado; añadió que no se comprende la responsabilidad de los funcionarios en la fórmula legal.

La **PRESIDENTA** señaló que todo nombramiento pasa por un concurso, que exige cumplir con los reglamentos y requisitos establecidos, proceso que es realizado por una oficina administrativa; sin embargo, quien resuelve el nombramiento debe tener cuidado de observar que se cumplan con las formalidades legales y quien postula a algún cargo sorprendiendo a la autoridad o induciéndola al error, comete delito, lo cual está sancionado en otras normas. Mencionó que actualmente el Código Penal sanciona el delito en cuestión con multa, siendo que otros delitos relacionados son sancionados con pena privativa de la libertad.

A su turno, el congresista **PAREDES GONZALES** expresó su conformidad con lo propuesto. En su argumentación dijo que hay normas que obligan que en los concursos públicos se cumplan requisitos; sin embargo, cuando se transgrede el reglamento no hay una sanción, pese a lo dispuesto en el Código Penal.

No habiendo solicitado la palabra ningún otro congresista, la **PRESIDENTA** dio por agotado el debate y dispuso someter a votación el predictamen en sus términos.

El predictamen fue aprobado por mayoría.

"Votación del predictamen recaído en el Proyecto de Ley 839/2021-CR

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon Tay, Arriola Tueros, Vergara Mendoza, Juárez Calle, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares).

Congresistas que se abstuvieron: Cutipa Ccama y Cavero Alva (miembros titulares)".

—o0o—

Seguidamente, la **PRESIDENTA** sometió a votación la aprobación del acta de la
presente sesión con dispensa de su lectura.

La propuesta fue aprobada por unanimidad de los congresistas asistentes.

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

Congresistas que votaron a favor: Echaíz de Núñez Izaga, Bellido Ugarte, Cerrón Rojas, Cutipa Ccama, Paredes Gonzales, María del Pilar Cordero Jon

Tay, Arriola Tueros, Juárez Calle, Muñante Barrios y Medina Minaya (miembros titulares)".

—o0o—

V. CIERRE DE LA SESIÓN

Después de lo cual, la **PRESIDENTA** levantó la sesión.

Eran las 14 horas y 13 minutos.

.....	.....
GLADYS MARGOT ECHAÍZ DE NÚÑEZ IZAGA	**HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL**
PRESIDENTA	**SECRETARIO**
COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Por disposición de la Presidencia, la transcripción de la versión magnetofónica de la Decimosexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, del periodo anual de sesiones 2021-2022, que elabora el Área de Transcripciones del Congreso de la República, es parte integrante de la presente Acta.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 15:09:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/04/2022 18:44:56-0500