

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite Documentario

16 ENE. 2025

RECIBIDO

Firma: _____ Hora: 10:58 am

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL REGISTRO DE
DEFUNCIÓN EN LA OFICINA REGISTRAL DEL RENIEC.

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del **GRUPO PARLAMENTARIO ACCIÓN POPULAR**, por intermedio del Vocero Titular, **Elvis Hernán Vergara Mendoza**, en uso de su facultad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE EL REGISTRO DE DEFUNCIÓN EN LA OFICINA REGISTRAL DEL RENIEC

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto fortalecer el registro de defunción en la Oficina Registral del RENIEC a nivel nacional.

Artículo 2. Modificación del artículo 54° del Decreto Supremo N° 015-98-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, en los siguientes términos

Modifíquese el artículo 54° del Decreto Supremo N° 015-98-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 54°.- Los directores, jefes o encargados de conventos, monasterios, cuarteles, cárceles, orfanatos, clínicas, hospitales, **unidades de tanatología forense** o establecimientos análogos, centros de salud públicos o privados y demás centros que cumplan fines semejantes a éstos, deberán solicitar la inscripción de las defunciones ocurridas dentro de dichos establecimientos o **ingresadas a éstos**, a la Oficina Registral competente, adjuntando el Certificado de Defunción respectivo."

DIPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, enero del 2025



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/01/2025 13:04:34-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Heman FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/01/2025 12:44:17-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Heman FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/01/2025 12:44:25-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/01/2025 18:03:15-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/01/2025 15:08:44-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/01/2025 18:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ URENA ILICH FREDY
FIR 42834880 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/01/2025 08:33:09-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

Los métodos para la inscripción de hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil en los Registros del Estado Civil son dos: el método transcriptorio y el método inscriptorio, siendo el primero -el método transcriptorio- aquel consistente en la transferencia literal al registro, de hechos o actos contenidos en documentos de naturaleza de documento fuente (actas de celebración, escrituras públicas notariales, mandatos judiciales, resoluciones administrativas u oficios de autoridad competente).

Si bien el asiento del nacimiento y la defunción son de naturaleza declarativa, lo que exige la participación del declarante como la persona designada lealmente para suministrar la información necesaria para la inscripción registral, atribuyendo el marco jurídico esta condición a determinadas personas en razón de tener mejor conocimiento del acaecimiento del suceso o realización del acto, en mérito de su inmediación o parentesco con las personas afectadas; en razón a que el registro del suceso vital constituye la prueba legal de su ocurrencia, éste debe acreditarse fehacientemente, debiendo en consecuencia complementarse esta declaración, con la certificación médica.

Se establece de lo expuesto que, en el caso de la defunción, la norma dispone que el médico que participa en el hecho de la defunción, se encuentra obligado a emitir la correspondiente certificación acreditando su ocurrencia, características y circunstancias, lo que guarda concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 26842, Ley General de Salud, sobre que: "Es responsabilidad del médico tratante, del médico legista que practica la necropsia o del médico señalado por el establecimiento de salud en el que ocurre el fallecimiento de la persona, el extender debidamente el certificado de defunción correspondiente". Conforme se desprende de su texto, la norma reglamentaria (artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-98-PCM) se ciñe a lo dispuesto en el referido artículo 31° de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, al señalar para la expedición del Certificado de Fallecimiento por muerte natural al "médico" y en el caso de muerte violenta, al "médico legista".

Conforme lo expuesto, el certificado de defunción tiene la condición de Documento de Finalidad Única y, por ello, la calidad de Documento Fuente se le ha reconocido en la inscripción registral del fallecimiento; en atención a lo cual se viene aplicando el método transcriptorio en la generación del asiento registral, esto es,

la transferencia de la información que contiene el Certificado de Defunción al acta de defunción de los Registros del Estado Civil.

En efecto, en el caso del fallecimiento, los certificados de defunción constituyen, en esencia, la obligada declaración que respecto al hecho vital del fallecimiento de una persona, formula el personal sanitario profesional que interviene en el referido suceso; estableciendo el ordenamiento jurídico que debe documentarse en un único formato de carácter uniforme y oficial, de uso general para todo el país, en el mismo que se declara oficialmente la existencia de señales inequívocas de muerte, la causa básica del fallecimiento, así como las circunstancias que necesariamente deben constar en la inscripción registral, relativas a la fecha, hora y lugar del fallecimiento, identidad del difunto y medios de acreditación de la misma, así como los datos identificatorios de la persona que acredita o certifica el suceso.

No obstante, se reconoce normativamente medidas sustitutorias para la acreditación de la muerte, ante la inexistencia de asistencia médica o ausencia de profesional competente, representada por la relación que, del suceso vital, efectúe la autoridad política (gobernador o teniente gobernador), judicial (Juez de Paz) y religiosa (párroco) en aquellos lugares cuya dificultad de acceso impida la presencia de persona autorizada por el Ministerio de Salud - MINSA. Esto obedece al hecho que el amparo real de los derechos fundamentales, no depende únicamente de las leyes que dispongan actos concretos para hacerlos efectivos, sino además de los procedimientos que la Administración adopte para ponerlos en práctica.

De acuerdo con lo señalado, en la inscripción de la defunción no se exige declarante legitimado, conforme disposición prevista en el artículo 53° del citado Decreto Supremo N° 015-98-PCM, requiriéndose para promover dicho procedimiento registral únicamente la participación de "cualquier persona" que actúe como presentante del citado documento fuente (Certificado de Defunción) lo que en la doctrina se conoce como coadyuvante necesario.

En este orden, debe considerarse que la Resolución Administrativa del Titular del Pliego del Ministerio Público N° 051-99-SE-TP-CEMP aprueba la Directiva N° 005-99-MP-FN-IML/GT "Normas para el Uso del Certificado de Defunción en el Instituto de Medicina Legal", establece en el numeral 3 del Capítulo II que "el certificado de defunción es expedido por (...) el Médico Legista o Médico que el Fiscal de Turno designara en los lugares

en donde no exista médico legista, (...)" Lo que se ratifica en el numeral 11 de su Capítulo III que señalan: "los médicos que realicen la necropsia son los encargados de la elaboración del Certificado de Defunción."

Lo expuesto, guarda concordancia con el artículo 31° de la Ley N° 26842, Ley General de Salud: "Artículo 31°.- Es responsabilidad del médico tratante, del médico legista que practica la necropsia o del médico señalado por el establecimiento de salud en el que ocurre el fallecimiento de la persona, el extender debidamente el certificado de defunción correspondiente."

La citada norma especial del Ministerio Público -Instituto de Medicina Legal del Perú- de obligatorio cumplimiento para las Divisiones Médico Legales a nivel nacional, dispone: "3. El certificado de defunción se llenará en original y dos copias al finalizar la necropsia médica legal. / 4. El certificado de defunción original será entregado al familiar directo y la copia quedará conjuntamente con el Protocolo de Necropsia."

Conforme es de verse, encontrándose dispuesto normativamente que el Certificado de Fallecimiento extendido por médico legista será entregado al familiar directo del occiso, resulta consecuencia lógica que esta inscripción sea implementada en forma personal por el legitimado por el artículo 72° del Reglamento de las Inscripciones, ante los Registros del Estado Civil para el respectivo asiento de la defunción a través de procedimiento declarativo; prescindiéndose de declarante únicamente en los casos de remisión del oficio emitido por Fiscal Provincial, Juez Penal, Juez Militar o Policía Nacional del Perú.

Una morgue es un establecimiento especialmente acondicionado para recibir y conservar cadáveres humanos, para la investigación médica forense de causas naturales o externas de muerte. Los cadáveres no identificados pasan por un proceso de identificación a través de exámenes biométricos, necrodactilar, biológicos, odontológicos, antropológicos y estomatológicos.

La Unidad de Tanatología Forense - UNTAFOR (Morgue de Lima) recibe aproximadamente de 400 a 450 cadáveres mensualmente, así como muestras biológicas y tejidos de provincias de todo el Perú. En una entrevista en el periódico PERÚ 21, el titular de la Gerencia de Criminalística del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público explicó que "la Morgue de Lima recibía un 60% de cadáveres con causas de muerte natural (infarto, coma diabético, etc.) mientras que el otro 40% era por causas externas (accidentes de tránsito, homicidio, suicidio), sin embargo, este índice porcentual se ha invertido desde finales

de 2018 e inicios de 2019 (...) anualmente la Morgue de Lima reporta el ingreso de alrededor de cuatro mil (4,000) a cuatro mil quinientos (4,500) cadáveres."

Al respecto, no se ha dado cifras exactas sobre cadáveres que ingresan a la Morgue de Lima sin familia detectada. En estos casos, el cadáver deberá permanecer en el establecimiento mortuario por sesenta (60) días por si se presenta el reclamo de algún familiar, para la correspondiente entrega del cuerpo.

En este orden de razonamiento, debe considerarse que si bien los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana y los Pactos Internacionales tanto de Derechos Civiles y Políticos, como de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se pronuncian expresamente sobre la inscripción del nacimiento, en mérito que su inscripción resulta esencial para la protección de otros derechos individuales, no mencionando específicamente el derecho de registrar una defunción; este derecho existe. Esta existencia se evidencia en primer término porque se encuentra implícita en el artículo 12° (2.a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, norma en la que se estipula que para alcanzar la plena realización del derecho a la salud, los Estados partes deben adoptar, entre otros, medidas tendientes a la "reducción de la mortalidad y de la mortinatalidad", siendo el registro de defunción la base para medir la mortalidad, para detectar las principales causas de la misma y para informar sobre todo aquello que se desee cuantificar respecto a las tendencias de dicha tasa, así como generar la correcta evaluación y planificación de su reducción.

El derecho de registrar la defunción se encuentra igualmente implícito en relación con el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a heredar, así como todos los derechos que se derivan de los sistemas de seguridad social, indemnizaciones y seguros, para acreditar el estado de viudedad y ejercer el derecho a contraer matrimonio, entre otros. A estos derechos se suma en forma principalísima, un derecho inherente a la inscripción registral de la defunción, que no es otro que el de la inhumación del fallecido, esto es, la necesidad de contar con el medio legal que en casi todos los países es condición previa para el enterramiento o incineración del difunto.

Sobre lo expuesto, se desprende que:

- El derecho a registrar una defunción en los Registros del Estado Civil es también un derecho humano, con la misma connotación jurídica del que es inherente al registro el nacimiento de una persona, por ello la ley admite medidas sustitutorias para la comprobación del hecho declarado.
- El método transcriptorio en los procedimientos registrales es de carácter estrictamente ejecutivo, en el que el registrador civil se limita a la ejecución de la misma a través de la expedición del asiento registral.
- El factor básico de esta inscripción es el deber de oficialidad, cuyo fundamento es la satisfacción de interés general, las consideraciones que dan lugar a este deber de oficialidad respecto a la registración de dichos hechos o actos, se encuentra vinculada al carácter indispensable de la publicidad de los respectivos asientos registrales.

En atención a las consideraciones glosadas, el certificado de defunción tendría en la inscripción registral del fallecimiento: i) la condición de Documento de Finalidad Única; y, ii) la calidad de Documento Fuente. En atención a esta doble situación, el método transcriptorio ha sido tradicionalmente el aplicable para la generación del asiento registral de la defunción, esto es, la transferencia de la información que contiene el Certificado de Defunción al acta de defunción en los Registros del Estado Civil, lo que justifica la inclusión del profesional médico responsable de una morgue entre los presentantes legitimados, previstos en la norma materia de modificación.

II. MARCO NORMATIVO

- Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde 1966. El literal b) del numeral 2, del artículo 12 establece que “Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: (...) “b) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”.
- Constitución Política del Perú. En el segundo párrafo del artículo 183 establece que: “El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para

el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad".

- Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. El literal b) del artículo 7 establece que: "Son funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley".
- Ley N° 26842, Ley General de Salud. En su artículo 31° establece que es responsabilidad del médico tratante, del médico legista que practica la necropsia o del médico señalado por el establecimiento de salud en el que ocurre el fallecimiento de la persona, el extender debidamente el certificado de defunción correspondiente.
- Decreto Supremo N° 015-98-PCM, que aprueba el Reglamento de las Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En su artículo 53° establece que cualquier persona puede solicitar la inscripción de la defunción ante cualquier Oficina Registral.

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

La propuesta de Ley no contraviene la Constitución Política del Perú. Del mismo modo, no contradice ninguna norma existente en el ordenamiento jurídico, toda vez que la propuesta busca incorporar entre los presentantes legitimados para la declaración registral de la defunción, previstos en la norma materia de modificación, al responsable de la Unidad de Tanatología Forense (Morgue de Lima) y establecimientos análogos, de los cadáveres humanos debidamente identificados, pero sin familia detectada, obrantes en dichos establecimientos.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no demanda recursos adicionales al tesoro público, ni vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal previsto en el artículo 77 y 78 de la Constitución Política del Perú, al ser de carácter estrictamente regulatorio, toda vez que propone modificar el artículo 54° del Reglamento de las Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 015-98-PCM.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR¹, en lo referido su objetivo N°IV Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Asimismo, se encuentra vinculado con la Política de Estado N°24 del Acuerdo Nacional que señalan lo siguiente:

"24. Afirmación de un estado eficiente y transparente

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales; así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso

¹ <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-oficializan-agenda-legislativa-para-periodo-anual-sesiones-20242025-1006190.aspx>

a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.."