Proyecto de Ley N° 4439/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 3:51 pm

Proyecto de Ley N° _____

LEY QUE REGULA EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LOS APELLIDOS

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP),** en uso de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LOS APELLIDOS

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto regular el orden de prelación de los apellidos mediante la modificación del artículo 20 del Decreto Legislativo 635, Código Civil, a fin de garantizar el derecho fundamental de la igualdad y no discriminación por razón de sexo.

Artículo 2.- Modificación del artículo 20 del Decreto Legislativo 635, Código Civil
Modifíquese el artículo 20 de Decreto Legislativo 635, Código Civil, el cual queda redactado en los términos siguientes:

> **"Artículo 20.- Apellidos del hijo**
> Al hijo le corresponde el primer apellido del padre **o** el primero de la madre, **cuya prelación se determina por acuerdo libre y voluntario de los progenitores.**
> **En caso de falta de acuerdo o disconformidad de los padres, se deja constancia en el acta de nacimiento y la prelación del primer apellido se realiza mediante sorteo en presencia del funcionario autorizado de la oficina registral del RENIEC.**"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Única: Adecuación de reglamento
El Poder Ejecutivo, adecua el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-98-PCM, en un plazo no mayor de diez (10) días calendarios contados a partir de la publicación de la presente Ley.

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 12:46:43-0500

Firmado digitalmente por: ALGARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 13:01:02-0500

Lima, marzo de 2023.

Digna Calle Lobatón
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 12:46:31-0500

Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 14:43:37-0500

Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 10:15:51-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Dentro de la primera legislatura del año 2017 se presentó el proyecto de Ley N° 2137/2017-CR, en la misma línea, durante la primera legislatura del año 2018 se presentó el proyecto de Ley N° 3918/2018-CR y 3921/2018-CR se presentó la propuesta para establecer el orden de prelación de los apellidos del hijo o a la hija, la cual fue dictaminada por la Comisión de la Mujer sin que el mismo fuera aprobado por el pleno del Congreso.

Tales propuestas fueron archivadas en razón del Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR.

Durante la primera legislatura del año 2021 se presentaron los proyectos de ley Nros. 1757/2021-CR, 1511/2021-CR y 1346/2021-CR rescatando la propuesta anterior, para plantear la libertad de selección del orden de prelación de los apellidos, siendo la misma archivada por la Comisión de Justicia.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

II.1. El problema que se pretende resolver

Con el presente proyecto se propone resolver la problemática que subyace en la evidente desigualdad y discriminación por razón de sexo que se presenta al momento de inscribir en registro civil al hijo o la hija.

Para una mejor compresión del problema, es preciso traer a colación la jurisprudencia reiterada por el Tribunal Constitucional mediante la cual analiza la problemática que gira en torno a la discriminación por razón del sexo y la desigualdad al momento de seleccionar la prelación de los apellidos del hijo o la hija, tal como el planeado en la sentencia N° 50/2023 dictada en el expediente N° 02695-2021-PA/TC[1], el cual señala enfáticamente lo siguiente:

> *"**Sobre el alegado derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo de la demandante (madre de la menor)***
> *(...)*
> *11. En esa línea, se advierte que el **que se cuestione el registro del apellido del padre en primer lugar y en segundo lugar el de la madre como parte del nombre de la menor de edad, no supone que con ello se cuestione la validez del reconocimiento de paternidad**; se trata de dos asuntos diferenciados en el que uno no es condición del otro. Dicho de otro modo, **el hecho que se pretenda poner el apellido del padre en segundo lugar, no implica que se esté cuestionando, poniendo en entredicho o minimizando la paternidad del progenitor, por lo que se reafirma que esto último no está debate en el caso concreto.***
>
> *12. Asimismo, se observa que los argumentos de defensa de la parte demandada y las consideraciones de los órganos judiciales de instancias*

[1] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/02695-2021-AA.pdf

*inferiores del presente proceso de amparo se orientaron a sostener y asumir como consecuencia inmediata d**el mencionado reconocimiento de paternidad el registrar en primer lugar el apellido del padre y luego el de la madre, como si este fuese un orden prestablecido, cuando no lo es**. **Este Tribunal estima necesario aclarar que el hecho que se haya procedido con el reconocimiento de paternidad por escritura pública y su consiguiente tramitación por parte de Reniec aunada a la cancelación del acta de nacimiento original y a la expedición de la nueva, no conllevaba consigo una obligación automática de que se estableciera el orden de apellidos de la menor anteponiendo el primer apellido del padre al primer apellido de la madre**.*

*13. **Ello se sostiene en virtud de la interpretación jurisdiccional realizada por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente 02970-2019-PHC/TC (Pleno. Sentencia 641/2021),** y por la cual se resolvió interpretar **el artículo 20 del Código Civil** "[...] en el sentido de que **no establece un orden de prelación entre los apellidos paterno y materno"** [resaltado agregado]. Adicionalmente, este sentido interpretativo responde a una motivación fundamentada en el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo de la demandante (madre de la menor), que este Tribunal Constitucional considera importante reforzar.*

(...)

*20. Ahora bien, en lo que respecta propiamente a la **discriminación por razones de sexo**, es necesario partir de una premisa contextual importante, particularmente en cuanto a la situación de las mujeres y en especial en el Perú. Este Tribunal Constitucional replica lo mencionado en su jurisprudencia en anteriores ocasiones al respecto, y enfatiza que se trata de una lamentable y reprochable realidad de desigualdad y exclusión que aún se mantiene en determinados entornos y ámbitos del país; **recalca además que la obligación de no discriminar por razón del sexo supone, entre otras obligaciones, la prohibición de emitir normas diferenciadoras perjudiciales en función a la pertenencia a uno u otro sexo. Así, en la sentencia recaída sobre el Expediente 00374-2017-PA/TC, este Tribunal ha sostenido que:***

> *9. [...], tampoco hay duda, y el paso de la historia lo ha demostrado, de que **las diferentes perspectivas, participaciones y voces características de las mujeres han sido excluidas sin justificación razonable del discurso público y del contexto social. Aún hay rezagos de las diferencias entre hombres y mujeres culturalmente creadas en muchas sociedades. Y el Perú no escapa a tal realidad. Sin embargo, como Estado constitucional tiene el deber de combatir las desigualdades de manera efectiva, [...].***
> *10. Es cierto que una regulación normativa no es suficiente, no obstante, el carácter normativo de la Constitución garantiza la eficacia de su aplicabilidad en la medida que vincula a todos los poderes públicos y propicia un deber de respeto a su contenido por parte de*

todas las personas. Que las desigualdades no existan, más aún cuando se trata de las culturalmente creadas, es una tarea que principalmente involucra al Estado pero también a todos sus integrantes en conjunto. [...]

15. El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal en su sentencia recaída en el Expediente N.º 5652-2007- AA, incluye dos mandatos. El primero es la prohibición de discriminación directa, a través de la cual toda norma que dispense un trato diferente y perjudicial en función de la pertenencia a uno u otro sexo es inconstitucional, lo que comporta la obligación de exigir un trato jurídico indiferenciado para hombres y mujeres como regla general. El segundo es la prohibición de la discriminación indirecta, es decir, de aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros, pero de los cuales se derivan consecuencias desiguales y perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tiene sobre los miembros de uno u otro sexo.

16. De este modo, en el caso de las mujeres la prohibición de discriminación por razón de sexo tiene su razón de ser en la necesidad de terminar con la histórica situación de inferioridad de la mujer en la vida social, cultural, económica y política. Por ello, para asegurar la igualdad real de la mujer en los diferentes entornos sociales, se ha previsto la prohibición de todo tipo discriminación por razón de sexo. [Resaltado y subrayado agregados].

(...)

25. Precisamente, considerando el contexto antes aludido respecto a la situación histórica de discriminación hacia las mujeres por razón de sexo en el Perú y en atención a los parámetros internacionales en derechos humanos sobre el particular, ***es factible sostener que el hecho de establecer automáticamente que el apellido de la madre, por su sola condición de mujer, será en todos los casos el segundo que se asignará al nombre del hijo o hija, contribuye a fortalecer la histórica situación de inferioridad de la mujer en el ámbito familiar, aún presente en nuestro país. Dicha consignación, que ha venido dándose sobre el orden de prelación de los apellidos de los hijos por parte de las autoridades competentes, no es un trato diferenciado objetivo y menos aún fundamentado exhaustivamente en motivaciones serias, objetivas y razonables que lo justifiquen válidamente. Se configura más bien como un acto discriminatorio por razón de sexo en perjuicio de las mujeres madres.***

26. Siendo así, y en la medida que ***no es aceptable una prelación preestablecida en el orden de los apellidos de los hijos, la consecuencia lógica y razonable es que sean los propios progenitores quienes decidan libremente cuál de sus apellidos irá en primer lugar al registrar el nombre de sus hijos,*** *con lo que quedaría así garantizada la igualdad de condiciones entre el padre y la madre en lo que*

respecta a la adopción de esta decisión tan trascendental también para la identidad de los hijos.
(...)

28. Con lo cual, ***la interpretación jurisdiccional realizada por este Colegiado sobre el artículo 20 del Código Civil no solo apunta a establecer que este no dispone un orden de prelación de los apellidos del padre y de la madre sobre el nombre de los hijos, sino además a estipular que sean ambos progenitores quienes puedan determinar voluntariamente y de común acuerdo el orden de los apellidos que llevará el hijo o hija.***
(...)

39. En consecuencia, para el caso bajo análisis en el presente proceso de amparo, ***lo que opera no es una inaplicación de tal artículo, sino más bien que, en atención a lo antes mencionado, se lo aplique interpretándolo en el sentido que este Tribunal ya ha establecido.*** *En consecuencia, se estima este extremo de la demanda, por configurarse una situación de discriminación por razón de sexo sobre la demandante (madre de la menor), al no habérsele comunicado previamente a la emisión de la nueva acta de nacimiento de su hija (expedida en virtud del reconocimiento de paternidad posterior de su progenitor), y al haberse antepuesto automáticamente el apellido del padre al de la madre en el nombre de la niña al momento de expedir la mencionada acta. Con ello no se le dio la oportunidad a la demandante de eventualmente ponerse de acuerdo con el padre de su hija respecto del orden de sus apellidos, pues tal decisión en primera instancia corresponde a los progenitores y, solo ante el desacuerdo, puede determinarse una alternativa de solución objetiva y no discriminatoria que, de forma célere, defina el orden de los apellidos de los hijos."*[2] *(énfasis nuestro)*

Sobre el particular, es preciso acotar que en razón de la preservación del principio de la igualdad y la prohibición de la discriminación en razón del sexo, el Tribunal Constitucional ya ha adoptado decisiones mediante la cual ordena a la RENIEC se respete el derecho de la libre elección de los padres para elegir la prelación del apellido del hijo.

II.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detalla:

En primer lugar, Se parte de la premisa que el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 641/2021 dictada en el expediente N° 02970-2019-PHC/TC[3], efectuó contrl difuso del artículo 20 del Código Civil, en la que precisa bajo interpretación vinculante que dicho artículo no establece un orden de prelación de los apellidos que debe llevar el hijo o la hija.

[2] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/02695-2021-AA.pdf
[3] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02970-2019-HC.pdf

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 50/2023 dictada en el expediente N° 02695-2021-PA/TC[4], exhorta al Congreso de la República a modificar el artículo 20 del Código Civil, en los términos siguientes:

> ***"Exhortación al Congreso de la República***
>
> *63.* ***Tal como se ha referido anteriormente, en la sentencia recaída en el Expediente 02970-2019-PHC/TC*** *(Pleno. Sentencia 641/2021), este Tribunal Constitucional,* ***al advertir que el artículo 20 del Código Civil no prevé los casos en los que exista disconformidad entre los padres para la asignación del apellido, decidió****:*
>
> > *59. [...] exhortar al legislador, en el marco de lo constitucionalmente posible, a establecer en el artículo 20 del Código Civil el mecanismo de solución ante la disconformidad de ambos progenitores para asignar el orden de los apellidos a los hijos. En esa medida, se podrá tomar a modo de ejemplo la experiencia comparada, que delega la solución a un tercero (el juez) o a un mecanismo objetivo (un sorteo), entre otros métodos.*
>
> *64. Este Colegiado, sobre la base de los fundamentos desarrollados precedentemente y en concordancia con los estándares internacionales, sustentándose en jurisprudencia propia y en experiencias comparadas, considera pertinente esbozar una exhortación al Congreso de la República;* ***no sin antes <u>resaltar lo imperioso e indispensable que resulta ser la modificación del artículo 20 del Código Civil con respecto a la determinación de la solución a seguir en aquellos casos en los que no haya acuerdo entre los progenitores sobre el orden de los apellidos de los hijos</u>. Este Colegiado destaca la necesidad de no dejar en indefensión a los hijos a causa de una eventual situación de incertidumbre frente la continuidad de la ausencia del procedimiento a seguir, pues ello vulneraría su derecho a la identidad, con especial impacto en menores de edad.***
>
> *65. Por lo antes expuesto,* ***<u>este Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a que modifique el artículo 20 del Código Civil en sentido acorde a la interpretación jurisprudencial establecida en la sentencia recaída en el Expediente 02970-2019-PHC/TC, y se explicite que el orden de prelación de los apellidos de los hijos es decidido libremente por los progenitores de común acuerdo; debe determinar, además, un mecanismo de solución ante la disconformidad de los progenitores en la asignación del orden de apellidos de los hijos, bajo el imperativo de protección del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo</u>.*" (énfasis nuestro)

De acuerdo a lo citado, es innegable que la modificación del artículo 20 del Código Civil sea necesario, pues la prelación de los apellidos del hijo o hija no pone en riesgo los intereses superiores del niño.

[4] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/02695-2021-AA.pdf

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo[5] y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[6] han considerado viable regular la libre elección de la prelación del primer apellido del hijo o la hija.

El Registro Digital de Nacimiento[7] es un servicio que la RENIEC viene realizando

Como derecho comparado, Estados como Argentina, Colombia, México, Ecuador, España y Francia reconocen la libre elección de los padres para elegir la prelación del primer apellido del hijo o la hija, tal y como lo ha efectuado en forme ilustrativa el Tribunal Constitucional en el fallo antes mencionado.

Por consiguiente, la propuesta legislativa al permitir la libre elección de la prelación del apellido, así como el mecanismo de solución en caso de disconformidad, deviene en urgente, razonable, necesario, oportuno y viable.

III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente Proyecto de Ley no colisiona con ninguna norma legal vigente, por el contrario, asegura la universalización del derecho a la igualdad y a lo no discriminación por razón de sexo.

A tales fines, se propone el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro Comparativo

Decreto Legislativo 635, Código Civil	
Texto Vigente	**Texto propuesto**
"Artículo 20.- Apellidos del hijo Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre."	**"Artículo 20.- Apellidos del hijo** Al hijo le corresponde el primer apellido del padre **o** el primero de la madre, **cuya prelación se determina por acuerdo libre y voluntario de los progenitores.** **En caso de falta de acuerdo o disconformidad de los padres, se deja constancia en el acta de nacimiento y la prelación del primer apellido se realiza mediante sorteo en presencia del funcionario autorizado de la oficina registral del RENIEC.**"

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente propuesta legislativa no irroga gasto al Estado, y solo será aplicable desde que la modificación sea publicada en el Diario Oficial El Peruano o mediante

[5] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI4NDM=/pdf/DP%20Oficio%20312%20Considera%20viable
[6] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ0ODg=/pdf/MINJUS%20Oficio%201669%20Resultar%C3%ADa%20viable%20incorporando%20observ-
[7] https://apps.reniec.gob.pe/rrccenlinea_nacimiento/index.do#no-back-button

la vía constitucional como ya se viene implementando y reconociendo en virtud de la preservación del Estado de Derecho y el respeto del equilibrio de poderes.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el trigésimo segundo tema de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2022-2023, el cual, a su vez se encuentra contenido dentro de la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación enmarcada dentro del segundo objetivo del Acuerdo Nacional *"Equidad y Justicia Social"*, en la que se prioriza el siguiente tema:

- Reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la décimo primera política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros, el siguiente:

- Combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- Fortalecer una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género.