Proyecto de Ley N° 4611/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 3:06 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 20° Y 22° DEL CÓDIGO CIVIL, OTORGANDO A LOS PADRES LA LIBERTAD DE ELEGIR EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LOS APELLIDOS

La congresista **DIANA CAROLINA GONZALES DELGADO,** del grupo parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 20° Y 22° DEL CÓDIGO CIVIL, OTORGANDO A LOS PADRES LA LIBERTAD DE ELEGIR EL ORDEN DE PRELACIÓN DE LOS APELLIDOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La iniciativa legislativa tiene como objeto establecer un marco normativo que subsane el actual vacío legal que afecta el ejercicio pleno de las familias de su derecho a decidir e impide avanzar en el trato igualitario para todas las personas; modificando el Código Civil respecto a las disposiciones sobre prelación de los apellidos de los menores de edad, en cumplimiento de lo exhortado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los expedientes No. 02695-2021-PA/TC y N°02970-2019-PHC/TC.

Artículo 2. Modificación de los artículos 20° y 22° del Código Civil

Modifíquense los artículos 20° y 22° del Código Civil, que deberán quedar redactados de la siguiente manera:

"Artículo 20°.- Apellidos del hijo

Al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre. ***El orden en que se inscribirán los apellidos del menor debe ser definido mediante acuerdo de ambos progenitores, quienes informarán al registrador al momento de la inscripción. De realizar la inscripción solo uno de los progenitores deberá adjuntar una Declaración Jurada que establezca el acuerdo de ambos.***

En caso de desacuerdo, los progenitores podrán elegir una de las siguientes alternativas de solución para definir el orden de los apellidos en el acto de inscripción: i) Orden alfabético de los apellidos, considerando incluso la segunda letra de los mismos; o ii) Un sorteo realizado en el acto en presencia de ambos progenitores.

De persistir el desacuerdo, los progenitores podrán iniciar un proceso judicial para que sea el juez quien defina el orden de prelación de los apellidos. En tanto se resuelva judicialmente, el registrador inscribirá al menor provisionalmente siguiendo el orden alfabético de los apellidos de sus progenitores de manera que se garantice su derecho a la identidad.

El orden de prelación de los apellidos del primer hijo determina la inscripción de los posteriores descendientes del mismo vínculo filial.”

“Artículo 22º.- Nombre del adoptado

El adoptado lleva los apellidos del adoptante o adoptantes.
El hijo de uno de los cónyuges o concubinos puede ser adoptado por el otro.

El orden de prelación de los apellidos se rige por lo establecido en el artículo 20º del presente Código.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de 30 días hábiles.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAVARA ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2023 12:37:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/03/2023 12:03:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 10:33:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2023 12:03:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2023 13:51:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMUROZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 14:54:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Marina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 09:22:02-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **31** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4611/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Las iniciativas para regular el orden de prelación de los apellidos han estado presentes en quinquenios legislativos pasados. Así, se puede referir los proyectos de ley N° 2137/2017-CR, 3918/2018-CR y 3921/2018-CR que tenían como objetivo responder a los problemas de aplicación e interpretación del artículo 20° del Código Civil afectando diversos derechos.

Dichos proyectos fueron analizados por la Comisión de Mujer y Familia, aprobándose, por mayoría, un dictamen favorable. Sin embargo, el mismo no fue puesto en agenda del Pleno del Congreso, por lo que consecuentemente tuvo que ser archivado en el presente quinquenio mediante el Acuerdo del Consejo Directivo N°19-2021-2022/CONSEJO-CR.

En el período legislativo 2021-2022 se presentaron las iniciativas legislativas N°1757/2021-CR, 1511/2021-CR y 1346/2021-CR, que buscaban otorgar libertad a los progenitores para acordar el orden de prelación de los apellidos al momento de la inscripción de sus hijos.

Estas iniciativas fueron dictaminadas en el presente período legislativo por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, que dictaminó la no aprobación y, por tanto, el archivo de las mismas; argumentando principalmente que debía prevenirse que la promulgación de una normatividad en el sentido que proponían dichos proyectos *“(...)no contravenga con disposiciones legales existentes sobre la materia, o recaiga en un conflicto normativo competencial o de armonía, en relación al marco regulatorio de la RENIEC y la seguridad jurídica establecido en su reglamento, en concordancia, además del principio de jerarquía normativa y supremacía normativa de la Constitución y las leyes orgánicas(...)”*[1]

Asimismo, es importante señalar que la emisión de la sentencia No. 50/2023 del Tribunal Constitucional recaída en el expediente No. 02695-2021-PA/TC, publicada el 2 de marzo de 2023 y que exhorta al Congreso de la República modificar el artículo 20° del Código Civil, ha motivado a la actual representación nacional retomar el debate sobre este tema. Ante ello, se han presentado las iniciativas N°4439/2022-CR y N°4465/2022-CR; las que se espera sean estudiadas y dictaminas conjuntamente con la presente propuesta legislativa en la comisión competente.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

2.1 NORMATIVIDAD NACIONAL

a) Derecho a la identidad

El derecho a la identidad, *“entre los atributos esenciales de la persona, ocupa un lugar primordial”*[2] como señala el Tribunal Constitucional y por ello, está consagrado como derecho fundamental en nuestra Constitución Política.

---

[1] Dictamen de la Comisión de Justicia recaído en los Proyectos de Ley N°1757/2021-CR,1511/2021-CR y 1346/2021-CR. Disponible: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjU3ODg=/pdf/PL%201757%20(U)

[2] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 2273-2005-PHC/TC, de fecha 20 de abril de 2006. Fundamento 21.

Así, el artículo 2º señala que:

*"**Toda persona tiene derecho**:*
*1) A la vida, **a su identidad**, a su integridad moral, psíquica y física,*
y a su libre desarrollo y bienestar (...)"

Debe entenderse, como señaló el Tribunal Constitucional que es "*el **derecho que tiene todo individuo a ser reconocido estrictamente por lo que es y por el modo cómo es**. Vale decir, el derecho a ser individualizado **conforme a determinados rasgos distintivos**, esencialmente **de carácter objetivo (nombres**, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.)"*[3].

En ese sentido, el máximo órgano constitucional señala que, el derecho a la identidad *"**comprende tanto al derecho a un nombre – conocer a sus padres y conservar sus apellidos -**, el relativo a tener una nacionalidad y la obligación de que el Estado reconozca su personalidad jurídica"*[4].

Por su parte, en 2013 la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema recoge este enfoque y señaló que *"**el derecho al nombre constituye un componente de la identidad** que se manifiesta en una situación jurídica que tutela la denominación de una persona, la cual es importante a fin de distinguir su individualidad en relación a lo demás en la vida social"*[5].

La importancia del derecho al nombre para una persona se evidencia, como lo señala la jurisprudencia constitucional peruana, en que este rasgo distintivo: *"(...) e) **permite la identificación, individualización y la pertenencia** de una persona a una familia; y f) **hace posible el ejercicio de derechos** tales como la ciudadanía, la educación, la seguridad social, el trabajo y la obtención de una partida de nacimiento, entre otros."*[6]

Como señala la jurisprudencia constitucional, *"**el derecho al nombre incluye** tanto a los nombres de pila como a **los apellidos**"*[7].

Como ha establecido el Tribunal Constitucional, ***"es la situación de filiación la que finalmente determina los apellidos que llevará la persona, en tanto es un efecto de la constitución de la relación entre padres y sus hijos".***[8]

Los apellidos son, por tanto, un elemento fundamental para el pleno ejercicio del derecho a la identidad de una persona pues, como señala nuestro máximo órgano constitucional, a través de estos *"**la persona no solo puede conocer su origen**,*

---

[3] Ídem.
[4] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. No. 4444-2005-PHC/TC, de fecha 25 de julio de 2005. Fundamento 4.
[5] Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema. Casación No. 3294-2013/LIMA de fecha 13 de noviembre de 2014. Fundamento Décimo Primero.
[6] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 2273-2005-PHC/TC, de fecha 20 de abril de 2006. Fundamento 13.
[7] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. No. 02970-2019-PHC/TC, de fecha 23 de marzo de 2021. Fundamento 12.
[8] Ídem.

sino saber quién o quiénes son sus progenitores, así como conservar sus apellidos"[9].

Por lo que, el ser humano queda *"plenamente individualizada en el universo de sus relaciones jurídicas y, desde luego, ser pasible de los diversos derechos y obligaciones"*[10].

Asimismo, como señala el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el nombre es fundamental para *"la individualización de una persona y de su relación con los demás miembros de la sociedad"*[11] y permite que el Estado verifique *"que una persona es quien dice ser y estableciendo que el titular de un nombre sea el mismo que legalmente usa"*[12]

Por su parte, el derecho a la identidad y, como parte indesligable el derecho al nombre, es desarrollado integralmente por nuestro marco normativo nacional. Así, el Código del Niño y el Adolescente establece que todo niño, niña y adolecente tiene derecho a:

> *"(...)* ***a la identidad, lo que incluye el derecho a tener un nombre****, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible,* ***a conocer a sus padres y llevar sus apellidos (...)"***[13]

Por su parte, el artículo 19° del Código Civil señala que: ***"Toda persona tiene el derecho y el deber de llevar un nombre. Este incluye los apellidos****". Mientras que el artículo 20° - materia de la presente propuesta – señala que:*

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

Disposición desarrollada en el Reglamento de Inscripciones en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que establece el "***deber y derecho del padre y la madre inscribir de manera individual o conjunta a sus hijos*** *recién nacidos (...)"*[14].

La obligación de inscripción es reafirmada por el Código del Niño y el Adolescente, cuyo artículo 7° explícitamente indica que los menores deben ser inscritos *"en el Registro del Estado Civil correspondiente* ***por su padre, madre o el responsable de su cuidado, inmediatamente después de su nacimiento****."*[15]

El registro al que se refieren las normas citadas se plasma en la partida de nacimiento que *"constituye un asiento registral"* que "acredita la filiación y

---

[9] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 01168-202017-PA/TC, del 14 de diciembre de 2021. Fundamento 3.
[10] Ídem.
[11] Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Informe 000214-2023/OAJ/RENIEC. 13 de febrero de 2023. Remitido en respuesta a pedido de información de congresista Diana Gonzales Delgado mediante Oficio 000042-2023/JNAC/RENIEC.
[12] Ídem.
[13] Código del Niño y Adolescente. Libro Primero DERECHOS Y LIBERTADES. Capítulo I. DERECHOS CIVILES. Artículo 6.
[14] Reglamento de Inscripciones en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Capítulo III. INSCRIPCIONES. Primera Sección. DE LOS NACIMIENTOS. Artículo 25.
[15] Código del Niño y Adolescente. Libro Primero DERECHOS Y LIBERTADES. Capítulo I. DERECHOS CIVILES. Artículo 7.

paternidad (...)"[16]. En este documento, de consignarse el nombre del inscrito con sus dos componentes: "*prenombre y los apellidos*"[17].

Como señala RENIEC y el propio Código Civil, este registro del nacimiento *"**genera el reconocimiento jurídico de la existencia de la persona, constituyendo un asiento de singular importancia** para la tutela de su derecho a la identidad, atendiendo que la prueba referente al nombre resulta de su respectiva inscripción en los registros de estado civil"*[18].

b) Derecho a la igualdad y no discriminación

Así como el derecho a la identidad, nuestro marco constitucional protege y garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, el artículo 2° de la Constitución reconoce que todo ser humano tiene derecho:

> *"2. **A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de** origen, raza, **sexo**, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"*[19].

Debemos recoger la interpretación del Tribunal Constitucional que señala que *"**la igualdad** consagrada constitucionalmente, **ostenta la doble distinción de principio y de derecho subjetivo** constitucional"*[20].

Al ser un **principio**, *"constituye el contenido de un **enunciado material objetivo** que, (....) **vincula de modo general** y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico"*[21]. Mientras que, en tanto **derecho subjetivo** constitucional significa reconocer *"la **titularidad de la persona sobre un bien constitucional**"*[22]; es decir tiene derecho a no ser discriminado por *"razones proscritas por la propia Constitución"*[23].

En esta línea, la jurisprudencia constitucional remarca que este derecho ***"tiene, a su vez, dos dimensiones: formal y material."***[24] Mientras que en lo formal implica, como se ha señalado, que las normas no pueden realizar ***"diferencias injustificadas"***[25] ***ni aplicarse "en forma desigual frente a supuestos semejantes"***[26].

En lo material, el derecho a la igualdad implica tanto ***"la abstención de tratos discriminatorios"*** como ***"una exigencia positiva por parte del Estado"***[27]. Esta exigencia quiere decir que el Estado está obligado a responder a la necesidad de ***"equiparar situaciones"***[28] que son, en sí mismas, desiguales.

---

[16] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. 2273-2005-PHC/TC, del 20 de abril de 2006. Fundamento 12
[17] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. 2273-2005-PHC/TC, del 20 de abril de 2006. Fundamento 13.
[18] Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC. II. ANÁLISIS. Punto 2.4.2
[19] Constitución Política del Perú. 1993. Artículo 2, inciso 2.
[20] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 045-2004-PI/TC, del 29 de octubre de 2005. Fundamento 20
[21] Ídem.
[22] Ídem.
[23] Ídem.
[24] Sentencia recaída en el expediente 0606-2004-AA/TC del 28 de junio de 2004. Fundamento 10
[25] Ídem.
[26] Ídem.
[27] Sentencia recaída en el expediente 0606-2004-AA/TC del 28 de junio de 2004. Fundamento 11
[28] Ídem.

Es decir, debe tenerse presente que, el derecho a la igualdad y a la no discriminación – particularmente por sexo - implica también la ***"prohibición de la discriminación indirecta"***[29], que se da cuando se aplican *"tratamientos jurídicos formalmente neutros"*[30] pero que impactan de manera desigual y desfavorablemente sobre personas de uno u otro sexo.

Es, en este punto, importante reconocer que la discriminación por sexo, lamentablemente y a pesar de los avances que se han tenido en las últimas décadas, es aún una realidad y un contexto innegable para las mujeres en el Perú.

Como está reconocido, incluso en nuestra jurisprudencia, hay una realidad histórica que, la desigualdad entre hombres y mujeres por condiciones culturalmente creadas, sigue generando situaciones de exclusión de las mujeres[31].

En esa línea, la actual redacción del artículo 20° del Código Civil es formal y aparentemente neutra:

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

Sin embargo, como muestra la práctica y la realidad, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha priorizado una interpretación que establece un orden de prelación que relega el apellido materno a un segundo orden, solo por el hecho de ser mujer; es decir, representa una situación de "discriminación indirecta".

Esto, ha señalado explícitamente el Tribunal Constitucional *"**contribuye pues a fortalecer la histórica situación de inferioridad** de la mujer en el ámbito familiar"*[32] y, de igual modo, *"impide que como Estado el Perú cumpla con sus obligaciones internacionales"*[33].

Por ello, en su sentencia 02970-2019-PHC/TC se afirma claramente que ***"establecer la prioridad del apellido paterno por sobre el materno en la asignación del nombre vulnera el principio-derecho de igualdad por razón del sexo, y avala la cosificación estereotipada que ha tenido la mujer en el ámbito familiar"***[34]

En esa línea, el presente proyecto propone una formula que garantiza el derecho a la igualdad tanto de hombres como mujeres; en tanto, no establece un orden de prelación que priorice uno de los dos apellidos, sino que reafirma la libertad de las parejas para decidir conjuntamente la manera en que se identificará a su descendencia.

Asimismo, ante un eventual desacuerdo, la iniciativa plantea vías de solución que otorgan la misma posibilidad a ambos apellidos de ir en primer o segundo lugar en el orden de prelación al momento de inscribir a sus hijos; cuya definición tiene criterios objetivos y neutrales (orden alfabético, sorteo o juez).

---

[29] Sentencia recaída en el expediente 5652-2007-AA/TC del 6 de noviembre de 2008. Fundamento 47
[30] Ídem.
[31] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00374-2017-PA/TC del Fundamento 9.
[32] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00374-2017-PA/TC del Fundamento 57 literal a).
[33] Ídem.
[34] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00374-2017-PA/TC del Fundamento 57, literal f).

Por ello, consideramos que la presente iniciativa contribuye a seguir avanzando en el establecimiento de políticas públicas y acciones que reduzcan las desigualdades y discriminación por razón del sexo en nuestro país.

2.2 COMPROMISOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES

La obligación del Estado peruano para promover, proteger y garantizar los derechos fundamentales está recogida en los compromisos internacionales de los que formamos parte y que, a continuación, reseñamos brevemente.

Con relación al derecho a la identidad, el artículo 18° de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que:

> *"**Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres** o al de uno de ellos (...)"*[35]

Este derecho también reconocido por la Convención de los Derechos del Niño que compromete a los Estados Parte a *"**respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos** la nacionalidad, **el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley** sin injerencias ilícitas."*[36]

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *"**los Estados deben garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido** por ella o por sus padres (...) **sin ningún tipo de restricción al derecho ni interferencia en la decisión de escoger** el nombre."*[37]

Por su parte, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece específicamente que los Estados deben implementar políticas para *"**eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares** y, en particular, asegurarán condiciones de igualdad entre hombres y mujeres"*; particularmente, para *"**elegir apellido**, profesión y ocupación"*[38].

En esa misma línea, el derecho a la igualdad y no discriminación la Declaración Universal de Derechos Humanos establece claramente en su primer artículo que:

> *"**Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos** y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."*[39]

*En esa misma línea, afirma que las personas deben ejercer plenamente sus derechos y libertades "**sin distinción alguna de** raza, color, **sexo,** idioma, religión, opinión política o de cualquier otra condición."*[40]

---

[35] Convención Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 18.
[36] Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF. Artículo 8.
[37] Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana del 8 de setiembre de 2005. Fundamento 184.
[38] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Artículo 16.
[39] Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 1.
[40] Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 2.

Lo que se reafirma al establecer claramente que todo ser humano tiene *“**derecho a igual protección contra toda discriminación** que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.*[41]

La obligación de los Estados para garantizara el ejercicio pleno de derechos *“**sin discriminación alguna por** motivos de raza, color, **sexo,** idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*[42], se ratificó al adherirse al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Mientras que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas comprometen a los Estado a:

> *“5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y **promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia**, según proceda en cada país,*
>
> *5.5 **Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres** y la igualdad de oportunidades de liderazgo **a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”***[43]

Por su parte, el Comité de la CEDAW – como hemos señalado anteriormente – en su Resolución General 25 precisó tres obligaciones estatales para garantizar la no discriminación de las mujeres[44]:

1. ***Garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer** en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación.*
2. ***Mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas** concretos y eficaces.*
3. ***Hacer frente a las relaciones prevalecientes** entre los géneros y **a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer.***

Esto se encuentra en relación con la obligación de ***“modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres”***[45] que los Estados adherentes de la CEDAW asumen.

En esta línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha recogido que:

“la preferencia que se da (al apellido del padre) introduce una diferencia de trato entre el hombre y la mujer. *Esta diferencia es una reminiscencia del sistema patriarcal de familia basado en la concepción del padre como “el jefe de familia” (...)*

---

[41] Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 7.
[42] Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 3.
[43] Metas del Objetivo 5 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
[44] Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Artículo 7.
[45] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Artículo 5.

Este modelo debe considerarse en la actualidad como obsoleto *puesto que nuestra realidad social y jurídica la ha sobrepasado. (...)"*[46]

En ese marco, la presente iniciativa responde a los compromisos asumidos por el Estado peruano y recoge la jurisprudencia internacional, proponiendo una normatividad que garantice el derecho a la identidad, el derecho a la libertad de las familias y la no discriminación entre hombres y mujeres.

Asi, la propuesta responde a una necesidad por implementar un marco normativo que garantice acciones para eliminar la discriminación indirecta que viene afectando a las mujeres en el Perú a través de una interpretación del artículo 20° del Código Civil que, como señala la jurisprudencia internacional, reproduce un modelo tradicionalmente desigual.

2.3 LEGISLACIÓN COMPARADA

En el ámbito internacional es posible recoger diversos marcos normativos relacionados al ejercicio del derecho a la identidad y el orden de prelación a considerar para la inscripción de los apellidos de un hijo o hija.

Aunque no hay unanimidad en las legislaciones sobre la determinación del orden en que deben consignarse los apellidos; si podemos señalar que, al revisar las normativas, estamos frente a una tendencia que busca que las familias ejerzan plenamente su derecho a decidir sobre el orden de prelación de sus apellidos al inscribir un nacimiento.

A continuación, resumimos y sistematizamos brevemente, en el siguiente cuadro, algunas de las legislaciones internacionales existentes y cuyo análisis forma parte de la presente iniciativa.

CUADRO 1: LEGISLACIÓN SOBRE ORDEN DE PRELACIÓN DE APELLIDOS, POR PAÍS

PAÍS	NORMA	REGULACIÓN
ARGENTINA	**CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN.**[47]	**Artículo 62°.- Derecho y deber.** La persona humana **tiene el derecho y el deber de usar el prenombre y el apellido que le corresponden.**
		Artículo 64°.- Apellido de los hijos. El hijo matrimonial lleva el primer apellido de alguno de los cónyugues; en caso de no haber acuerdo, se determina por sorteo realizado en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. A pedido de los padres, o del interesado con edad y madurez suficiente se puede agregar el apellido del otro. **Todos los hijos de un mismo matrimonio deben llevar el apellido y la integración compuesta que se haya decidido para el primero de los**

[46] Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída en el caso León Madrid vs. España del 5 de octubre de 2021.

[47] Ley 26.994 del 1 de octubre de 2014. Texto actualizado al 2023. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm#6

		hijos. El hijo extramatrimonial con un solo vínculo filial lleva el apellido de ese progenitor. Si la filiación de ambos padres se determina simultáneamente, se aplica el primer párrafo de este artículo. Si la segunda filiación se determina después, los padres acuerdan el orden; **a falta de acuerdo, el juez dispone el orden de los apellidos, según el interés superior del niño.**
		Artículo 626.- Apellido. El apellido del hijo por adopción plena se rige por las siguientes reglas: a) Si se trata de una adopción unipersonal, el hijo adoptivo lleva el apellido del adoptante; si el adoptante tiene doble apellido, puede solicitar que éste sea mantenido; **b) Si se trata de una adopción conjunta, se aplican las reglas generales relativas al apellido de los hijos matrimoniales;** c) Excepcionalmente, y fundado en el derecho a la identidad del adoptado, a petición de parte interesada, se puede solicitar agregar o anteponer el apellido de origen al apellido del adoptante o al de uno de ellos si la adopción es conjunto; **d)** En todos los casos, si el adoptado cuenta con la edad y grado de madurez suficiente, el juez debe valorar especialmente su opinión.
BRASIL	**LEY DEL REGISTRO CIVIL[48]**	**Artículo 54. El registro del nacimiento deberá contener:** 1º) El día, mes, año y lugar de de nacimiento y la hora exacta, si es posible determinarla, o aproximada; 2º) el sexo del registrado; 3º) el hecho de ser gemelo, cuando así hubiera ocurrido; 4º) **el nombre y el prenombre, que se darán al menor**; 5º) la declaración de que el hijo nació muerto, o murió en el acto o inmediatamente después del nacimiento; 6º) el orden de filiación de otros hermanos del mismo apellido que existan o hayan existido; 7º) los nombres y apellidos, la nacionalidad, la profesión de los padres, el lugar y el registro civil donde se casaron, la edad de la progenitora, del declarante en años completos, al momento del nacimiento, y el domicilio o redidencia de la pareja. 8º) los nombres y apellidos de los abuelos paternos y

[48] Ley 6.015 – Ley del Registro Civil del 31 de diciembre de 1973. Texto actualizado al 2023. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm Traducción propia.

		maternos; 9º) los nombres y apellidos, la profesión y la residencia de los testigos del registro, cuando se trata de un parto ocurrido sin asistencia médica en el domicilio o fuera de la unidad hospitalaría o centro de salud. 10º) el número de identificación de la Declaración de Nacido Vivo, con el digito de verificación excepto en el supuesto de registro tardío previsto en el artículo 46 de esta Ley; y, 11º) La nacionalidad del declarante. (...)
		Artículo 55. Toda persona tiene derecho al nombre, incluyendo el prenombre y los apellidos, observando que **al prenombre serán añadidos los apellidos de los progenitores** o de sus ascendentes, **en cualquier orden** y, en el supuesto de adición de un apellido de un ascendente que no conste en los certificados presentados, deberán ser presentadas las certificaciones necesarios para comprobar la linea de filiación. 1º El oficial del registro civil no registrará apellidos susceptibles de exponer al rídiculo a sus portadores, considerando que, cuando los progenitores no estén de acuerdo con la negativa del oficial, se someterá por escrito el caso a la decisión del juez competente, independientemente del cobro de cualquier tasa. 2º **Cuando el declarante no indique el nombre completo, el oficial del registro colocará al prenombre escogido al menos un apellido de cada uno de los progenitores,en el orden que juzgue más conveniente para evitar homonímias.** 3º El oficial de registro orientará a los padres acerca de la conveniencia de añadir los apellidos para evitar perjuicios por causade homonimía. 4º Hasta 15 días después del registro, cualquiera de los progenitores podrá presentar, en el registro civil donde fue inscrito el asiento de nacimiento, su oposición fundamentada al prenombre y apellidos indicados por el declarante, considerando que, si existe manifestación de acuerdo de los progenitores, se realizará el procedimiento de rectificación administrativa del registro, pero de no existe acuerdo, la oposición será remitida al juez competente para su decisión.
		Artículo 95. Serán registradas en el registro de nacimiento las sentencias de legitimación por adopción, consignandose en el los nombres de los padres adoptivos como padres legítimos y de los ascendentes de los mismos si ya fallecieron, o, si viviesen, si hubiesen manifestado en cualquier momento por escrito su consentimiento al acto.

		Párrafo único. El mandamiento será archivado, y el funcionario no podrá dar constancia del mismo, salvo por orden judicial y en secreto de sumario, para salvaguardar derechos.
COLOMBIA	**ESTATUTO DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS**[49]	**Artículo 53°.- En el Registro Civil de Nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito(a), el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el Registro Civil de Nacimiento resolverá el desacuerdo mediante sorteo,** de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registradurá Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo(a) de uno de los padres, se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el Registro Civil de Nacimiento. **Esta norma rige** para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, **adoptivos**, de unión marital de hecho, de parejas conformadas por el mismo sexo y con paternidad o maternidad declarada judicialmente.
ECUADOR	**LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE LA IDENTIDAD Y DATOS CIVILES**[50]	**Artículo 37.- Apellidos en la inscripción de nacimiento.** Los apellidos serán el primero de cada uno de los padres. **El padre y la madre de común acuerdo, podrán convenir el orden de los apellidos al momento de la inscripción. El orden de los apellidos que la pareja haya escogido para el primer hijo regirá para el resto de la descendencia de este vínculo.** En caso de falta de acuerdo, precederá el apellido paterno al materno. Si existe una sola filiación, se asignarán los mismos apellidos del progenitor que realice la inscripción. En caso de tener el progenitor o progenitora un solo apellido, se le asignará al insrito dos veces el mismo apellido. El Informe Estadístico de Nacido Vivo.o su equivalente deberá contener el orden de los apellidos de conformidad con los preceptos que anteceden.
		Artículo 47.- Hijo o hija adoptada. **El hijo o hija adoptada llevarán el primer apellido de cada uno de los adoptantes en el orden que hayan convenido de común acuerdo; en el caso de que no exista acuerdo, precederá el apellido paterno al materno. En cualquier caso, se deberá mantener este orden de apellidos para la descendencia futura o posteriores adopciones de**

[49] Decreto 1260 del 27 de julio de 1970. Texto actualizado al 2023. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1260_1970_pr001.html

[50] Ley Orgánica de gestión de la identidad y datos civiles. 28 de enero de 2016. https://vlex.ec/vid/ley-organica-gestion-identidad-643461321

		este vínculo. El juez competente, antes de dictar la sentencia de adopción, deberá observar las reglas generales para la inscripción de apellidos prevista en esta Ley. **En el caso de que la pareja haya tenido descendencia previa conjunta, los apellidos del hijo o hija adoptada guardarán el orden de los apellidos determinados a esa descendencia previa.** Para que la filiación en caso de adopciones realizadas ante autoridades administrativas o judiciales extranjeras surta efecto en el Ecuador, esta se probará con documento vélido conforme a las normas del país en el que se produjo la adopción cuando esta se realice vía administrativa; y, con la sentencia homologada cuando se realice vía judicial. El registro de la adopción podrá ser solicitado por cualquiera de los adoptantes siempre que no contravenga a la legislación ecuatoriana.
ESPAÑA	**CÓDIGO CIVIL**[51]	**Artículo 109º.- La filiación determina los apellidos** con arreglo a lo dispuesto en la ley. Si la filiación está determinada por ambas líneas, **los progenitores de común acuerdo podrán decidir el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral. Si no se ejercita esta opción, regirá lo dispuesto en la ley.** **El orden de apellidos inscrito para el mayor de los hijos regirá en las inscripciones de nacimiento posteriores** de sus hermanos del mismo vínculo. El hijo, al alcanzar la mayoría de edad, podrá solicitar que se altere el orden de los apellidos.
	LEY DEL REGISTRO CIVIL[52]	**Artículo 49. Contenido de la inscripción de nacimiento y atribución de apellidos.** 1. En la inscripción de nacimiento constarán los datos de identidad del nacido consistentes en el nombre que se le impone y los apellidos que le correspondan según su filiación. Constarán asimismo el lugar, fecha y hora del nacimiento y el sexo del nacido. **2. La filiación determina los apellidos.** Si la filiación está determinada por ambas líneas, **los progenitores acordarán el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral.**

[51] Real Decreto del 24 de julio de 1889. Código Civil de España. Texto actualizado al 2023. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763&b=153&tn=1&p=20230301#art109

[52] Ley 20/2011 del 21 de julio de 2011. Ley del Registro Civil. Texto actualizado al 2023. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-12628&p=20230301&tn=1

		En caso de desacuerdo o cuando no se hayan hecho constar los apellidos en la solicitud de inscripción, **el Encargado del Registro Civil requerirá a los progenitores, o a quienes ostenten la representación legal del menor, para que en el plazo máximo de tres días comuniquen el orden de apellidos.** Transcurrido dicho plazo sin comunicación expresa, **el Encargado acordará el orden de los apellidos atendiendo al interés superior del menor**. En los supuestos de nacimiento con una sola filiación reconocida, ésta determina los apellidos. El progenitor podrá determinar el orden de los apellidos. **El orden de los apellidos establecido para la primera inscripción de nacimiento determina el orden para la inscripción de los posteriores nacimientos con idéntica filiación.** En esta primera inscripción, cuando así se solicite, podrán constar la preposición «de» y las conjunciones «y» o «i» entre los apellidos, en los términos previstos en el artículo 53 de la presente Ley. 3. También se incorporará a la inscripción el código personal asignado. 4. Constarán, además, y siempre que fuera posible, las siguientes circunstancias de los progenitores: nombre y apellidos, Documento Nacional de Identidad o Número de identificación y pasaporte del extranjero, en su caso, lugar y fecha de nacimiento, estado civil, domicilio y nacionalidad, así como cualquier otro dato necesario para el cumplimiento del objeto del Registro Civil al que se refiere el artículo 2 que se haya incluido en los modelos oficialemente aprobados. Si la madre hubiera renunciado a su hijo en el momento del parto el domicilio de la misma estará sujeto al régimen de publicidad restringida, y no figurará a efectos estadísticos. 5. En el caso de que el parte facultativo indicara la condición de intersexual del nacido, los progenitores, de común acuerdo, podrán solicitar que la mención del sexo figure en blanco por el plazo máximo de un año. Transcurrido dicho plazo, la mención al sexo será obligatoria y su inscripción habrá de ser solicitada por los progenitores.
FRANCIA	**CÓDIGO CIVIL**[53]	**Artículo 57°.-** **El acta de nacimiento consignará** el día, la hora y

[53] Código Civil. Texto actualizado al 2023. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006149970/#LEGISCTA000006149970. Traducción propia.

		el lugar del nacimiento, el sexo del niño, **los prenombres que se le hayan dado, el apellido, acompañados, en su caso, de la mención de la declaración conjunta de padres sobre la elección realizada,** así como los nombres, apellidos, edades, ocupaciones y residencias del padre y de la madre y, de ser el caso, del declarante. Si el padre y la madre del niño o uno de ellos no es designado ante el funcionario del Registro Civil, no se hará mención de ello en los registros. (...)
		Artículo 311-21 **Cuando se establece la filiación de un hijo con respecto a ambos progenitores a más tardar el día de la declaración de nacimiento o posteriormente pero de forma simultánea, los progenitores eligen el apellido que corresponderá al hijo: o bien el apellido del padre, o bien el de la madre, o bien sus dos apellidos juntos en el orden elegido por ellos dentro del límite de un apellido para cada uno de ellos.** **A falta de declaración conjunta ante el funcionario del Registro Civil** en la que se mencione la elección del nombre del hijo, **éste adoptará el nombre del progenitor respecto del cual se establezca la filiación en primer lugar y el nombre del padre si la filiación se establece simultáneamente respecto de ambos progenitores.** **En caso de desacuerdo entre los progenitores, notificado por uno de ellos al funcionario del registro civil,** a más tardar el día de la declaración de nacimiento o después del nacimiento, en el momento del establecimiento simultáneo de la filiación, **el hijo toma el nombre de ambos, dentro del límite del primer apellido para cada uno de ellos, unidos por orden alfabético.** En caso de nacimiento en el extranjero de un hijo del que al menos uno de los progenitores sea francés, los progenitores que no hayan hecho uso de la facultad de elegir un nombre en las condiciones del párrafo anterior podrán hacer tal declaración al solicitar la transcripción del acta, a más tardar en los tres años siguientes al nacimiento del hijo. **Cuando el presente artículo,** el párrafo segundo del artículo 311-23, el artículo 342-12 o el artículo 357 **ya hayan sido aplicados respecto de un hijo común, el nombre anteriormente atribuido o elegido se aplicará a los demás hijos comunes.** Cuando los padres o uno de ellos lleven un doble apellido podrán, mediante declaración conjunta y por

		escrito, transmitir un solo nombre a sus hijos.
		Artículo 311-23 **La opción de elección prevista en los artículos 311-21** y 311-23 **sólo puede ejercerse una vez.**
		Artículo 357 **La adopción plena confiere al niño el nombre del adoptante.** **En caso de adopción de un niño por una pareja, los adoptantes eligen, mediante declaración conjunta, el apellido que se dará al niño: bien el nombre de uno de ellos, bien sus dos apellidos juntos en el orden elegido por ellos, dentro del límite de un apellido para cada uno de ellos.** **Esta opción sólo puede ejercerse una vez.** **A falta de declaración conjunta en la que se mencione la elección del nombre por el hijo, éste llevará el nombre del adoptante o de cada uno de los dos adoptantes, dentro del límite del primer apellido para cada uno de ellos, unidos por orden alfabético.** **Cuando se haya aplicado el artículo 311-21,** el párrafo segundo del artículo 311-23, el artículo 342-12 o el presente artículo **respecto de un hijo común, se aplicará al adoptado el nombre anteriormente atribuido o elegido.** Cuando los adoptantes o uno de ellos lleven un doble apellido, podrán, mediante declaración conjunta por escrito, transmitir un solo nombre a la persona adoptada. A petición del adoptante o adoptantes, el tribunal podrá cambiar los nombres del menor. Si el menor tiene más de trece años, se requiere su consentimiento.
URUGUAY	**CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**[54]	**Artículo 26 (Derecho al nombre y apellidos familiares).** **Todo niño tiene derecho, desde su nacimiento, a ser inscripto con nombre y apellido.**
		Artículo 27 (Del nombre) **1) El hijo habido dentro del matrimonio heterosexual llevará como primer apellido el de su padre y como segundo el de su madre. Los padres podrán optar por invertir el orden establecido precedentemente siempre que exista acuerdo entre ellos.** **2) El hijo habido dentro del matrimonio homosexual llevará los apellidos de sus**

[54] Ley 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia, del 7 de setiembre de 2004. Texto actualizado al 2023. https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004

		padres en el orden que ellos opten expresamente. En caso de no existir acuerdo, el orden de los apellidos se determinará por sorteo al momento de la inscripción, realizado por el Oficial de estado civil. **3) El hijo habido fuera del matrimonio, en caso de parejas heterosexuales**, llevará como primer apellido el de su padre y como segundo el de su madre. **Los padres podrán optar por invertir el orden establecido precedentemente siempre que exista acuerdo entre ellos.** 4) **El hijo habido fuera del matrimonio inscripto por su madre llevaraçá los dos apellidos de ésta;** si la madre careciera de segundo apellido, el niño llevará el apellido de ésta seguido de uno de uso común. **Si el hijo habido fuera del matrimonio fuera inscripto por su padre, llevará como primer apellido el de este y como segundo el** de la mujer que surja acreditada como su **madre** en el certificado de nacido vivo. 5) El hijo habido fuera del matrimonio que no es inscripto por ninguno de sus padres, llevará igualmente el apellido de quien lo concibió, de conocerse, y otro de uso común seleccionado por el inscribiente. 6) El hijo habido fuera del matrimonio cuyos padres se desconocen, inscripto de oficio, llevará dos apellidos de uso común seleccionados por el Oficial de Estado Civil interviniente. 7) Los apellidos de uso común serán sustituidos por el de los padres que reconozcan a su hijo o sean declarados tales por sentencia, debiendo recabarse a tales efectos la voluntad del reconocido que haya cumplido los trece años de edad (artículo 32) 8) **En los casos de adopción por parte de parejas heterosexuales,** cónyuges o concubinos entre sí, **el hijo sustituirá sus apellidos por el del padre adoptante en primer lugar y el de la madre adoptante en segundo lugar. Los padres adoptantes podrán de común acuerdo optar por invertir el orden** establecido precedentemente. **En los casos de adopción por parte de parejas homosexuales,** cónyuges o concubinos entre sí, **el hijo sustituirá sus apellidos por los de los padres adoptantes en el orden que ellos opten expresamente.** **En caso de no existir acuerdo, el orden de los apellidos se determinará por sorteo entre los apellidos de los padres adoptantes realizado por el Juez que autorice la adopción.** De ser adoptado por una sola persona sustituirá solamente uno de los apellidos, siguiendo las

		reglas previstas en los numerales precedentes. Si el adoptado fuese adolescente podrá convenir con el o los adoptantes mantener uno o ambos apellidos de nacimiento. La sentencia que autorice la adopción dispondrá el o los nombres y apellidos con que será inscripto el adoptado. Salvo razones fundadas, se conservará al menos uno de los nombres asignados al niño en la inscripción original de su nacimiento. **9) En todos los casos de hermanos hijos de los mismos padres, el orden de los apellidos establecido para el primero de ellos, regirá para los siguientes,** independientemente de la naturaleza y orden del vínculo de dichos padres.

Como puede verse en las normativas recogidas, si bien no existe un criterio único sobre el orden de prelación de los apellidos al momento de la inscripción de un menor de edad; es clara la tendencia a reconocer el derecho los padres a decidir el orden en que se inscribirán sus apellidos.

Esto, incluso en legislaciones en las que, como en Uruguay se establece un orden predeterminado, se incorpora la potestad de los padres de acordar variar el orden preestablecido por la norma.

Por otro lado, la legislación comparada también permite recoger diversas modalidades para dirimir el desacuerdo de los progenitores al establecer el orden de prelación de los apellidos. Estas fórmulas incluyen utilizar el orden alfabético, la realización de sorteos; resoluciones judiciales o la discrecionalidad del funcionario registral en función del mejor interés del menor.

Asimismo, la normatividad internacional muestra la práctica de aplicar las mismas reglas para el orden de prelación de apellidos tanto para la inscripción de menores de edad de filiación natural como de filiación por adopción.

En ese marco, el presente proyecto recoge algunas de las prácticas que a nivel internacional se van aplicando para garantizar el ejercicio de las familias y el derecho a la identidad al momento de la inscripción de un menor de edad.

III. EXHORTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como hemos señalado anteriormente, la necesidad de precisar la regulación sobre el orden de prelación de los apellidos regresó a la agenda legislativa a partir de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional.

El pasado 24 de enero, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 50/2023 publicada el 2 de marzo del 2023, reiterando la exhortación al Congreso de la República para modificar el artículo 20° del Código Civil.

La sentencia estableció:

> **"4. *EXHORTAR al Congreso de la República para que modifique el artículo 20º del Código Civil*** *en sentido acorde a la interpretación jurisprudencial establecida en la sentencia recaída en el Expediente No02970-2019-PHC/TC, y* ***se explícite que el orden de prelación de los apellidos de los hijos es decidido libremente por los progenitores de común acuerdo (...)***"[55].

En ese sentido, como detallamos, la presente iniciativa da cumplimiento expreso a la exhortación del máximo órgano constitucional en tanto que señala explícitamente que son los progenitores quienes, de común acuerdo, determinan el orden de prelación de los apellidos de los hijos.

Asimismo, la exhortación señala que el Congreso:

> "(...) ***debe determinar****, además,* ***un mecanismo de solución ante la disconformidad de los progenitores*** *en la asignación del orden de los apellidos de los hijos, bajo el imperativo de protección del derecho a la igualdad y no discriminación por sexo*"[56]

Sobre este punto, a lo largo de la sentencia el Tribunal Constitucional remarca como un tema pendiente en la agenda legislativa la resolución de esta situación jurídica.
En la sentencia, el órgano constitucional señaló que ***"el Congreso no ha regulado el mecanismo de solución ante la disconformidad de los progenitores para asignar el orden de apellidos de los hijos"***[57]

En ese sentido, el Tribunal consideró pertinente realizar esta exhortación y resaltó *"**lo imperioso e indispensable que resulta ser la modificación del artículo 20º del Código Civil con respecto a la determinación de la solución** de seguir **en aquellos casos en los que no haya acuerdo entre los progenitores** sobre el orden de los apellidos de los hijos."*[58]

Esto, señala el TC, para *"**no dejar en la indefensión a los hijos a causa de una eventual situación de incertidumbre** frente a la continuidad de la ausencia del procedimiento a seguir, **pues ello vulneraría su derecho a la identidad, con especial impacto en menores de edad**"*[59].

Como hemos señalado, recogiendo dicha exhortación, el presente proyecto prevé también los procedimientos a seguir ante un eventual desacuerdo entre los progenitores sobre el orden de prelación de los apellidos del hijo o hija a inscribir.

Asi, se proponen 2 mecanisos de solución inmediata por los que los progenitores pueden optar al momento de la inscripción (orden alfabético o sorteo) – que recogen la legislación comparada y las sentencias del Tribunal Constitucional – y, en caso de no poder utilizar dichas opciones; se propone acudir a un proceso judicial para que sea un juez quien defina el orden de prelación.

---

[55] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02695-20021-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2023. Parte Resolutiva. Punto 4.
[56] Ídem.
[57] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02695-2021-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2023. Fundamento 59.
[58] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02695-2021-PA/TC, de fecha 24 de enero de 2023. Fundamento 64.
[59] Ídem.

Asimismo, protegiendo el derecho a la identidad y el interés del menor, la propuesta señala que de manera provisional y hasta que se dirima el proceso judicial, el menor deberá ser inscrito de acuerdo al orden alfabético de sus apellidos de manera provisional.

Como hemos señalado, la sentencia de enero de 2023 fue la segunda vez que el Tribunal Constitucional realiza una exhortación al Congreso de la República para proceder a regular de manera más asertiva y precisa el artículo 20° del Código Civil.

Así, como el propio tribunal recuerda, el 23 de marzo de 2021 se emitió la sentencia 641/2021 que estableció:

> *“4. **EXHORTAR al Congreso de la República para que se modifique el artículo 20° del Código Civil, en el sentido de establecer un mecanismo de solución ante la disconformidad de los progenitores para asignar el orden de apellidos de los hijos**”*[60].

En dicha sentencia, reitera que el artículo 20° del Código Civil es *“**constitucional siempre y cuando se interprete que no establece ningún orden de prelación en la asignación de los apellidos paterno y materno al hijo, por lo que es válido que los progenitores puedan decidir y escoger finalmente el orden de los apellidos de los hijos.**”*

Sin embargo, como hemos señalado anteriormente y ha sido ratificado por RENIEC ante el pedido de información realizado por nuestro despacho, esta interpretación establecida por el TC en marzo de 2021 no ha venido siendo aplicada.

Ante ello, y como se señala en la sentencia del 2023, la presente propuesta establece explícitamente este derecho de los progenitores de acordar el orden en que inscribirán los apellidos de sus hijos.

Por otro lado, la misma sentencia señala que: “***No obstante, dicho artículo no prevé los casos en los que exista disconformidad entre los padres*** *para la asignación del apellido*”[61]; *por lo que “**consideramos necesario exhortar al legislador** (...) **a establecer** en el artículo 20 del Código Civil **el mecanismo de solución** ante la disconformidad de ambos progenitores”*[62].

Como ya se ha señalado, la presente propuesta da respuesta a ambas sentencias del Tribunal Constitucional y plantea regular tanto el derecho de ambos padres de definir el orden de prelación de los apellidos de sus hijos como las vías de solución ante un eventual desacuerdo, protegiendo en todo momento el derecho a la identidad de los menores.

IV. OPINION DE RENIEC

[60] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02970-2019-PA/TC, de fecha 23 de marzo de 2023. Parte Resolutiva.Punto 4.
[61] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02970-2019-PA/TC, de fecha 23 de marzo de 2023. Fundamento 58.
[62] Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. No. 02970-2019-PA/TC, de fecha 23 de marzo de 2023. Fundamento 59.

Como se reseña en el punto anterior, en la sentencia 641/2021 del Tribunal Constitucional, emitida el 26 de marzo del 2021; se estableció que el artículo 20° del Código Civil debía interpretarse *"conforme a la Constitución, en el sentido que* ***no establece un orden de prelación entre los apellidos paterno y materno****"*.

Sin embargo, nuestro despacho recibió reportes de diferentes usuarios que daban cuenta de que RENIEC no estaba cumpliendo con lo establecido por el máximo órgano constitucional en torno a la aplicación de los criterios de interpretación señalados en la sentencia 641/2021.

Ante ello, el 27 de enero del presente año, se solicitó información al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para que nos detalle sobre lo siguiente[63]:

1) Las medidas, disposiciones y/o directivas implementadas para dar cumplimiento a lo dipuesto en la sentencia.
2) Los motivos por los que la interpretación establecida por el TC no habría sido incorporada en los procesos administrativos para la inscripción de los menores de edad desde la emisión de la sentencia.

El 1 de marzo de 2023, el RENIEC respondió a nuestro despacho remitiendo el Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC[64] emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica del referido organismo.

En dicho informe, el RENIEC señala que *"la* ***sentencia del Tribunal Constitucional (...) no ha sido calificada como precedente vinculante*** *(...) resultando sólo de aplicación para el caso concreto sujeto a materia"*[65].

En esa medida señala que *"la institución cumplió con el mandato judicial, emitiendo el DNI a la demandante con el nombre"*[66].

Sin embargo, sobre la aplicación general del criterio de interpretación señalado por el Tribunal Constitucional, RENIEC remarca que *"el Código Civil es la única fuente normativa que regula de manera expresa la estructura del nombre de una persona al momento de inscribir su nacimiento"*[67]. Asimismo, señalan que ***"la interpretación del dispositivo legal (artículo 20° del Código Civil), no crea procedimientos ni modifica los preexistentes"***[68].

Resalta, además, que la sentencia del Tribunal Constitucional ***"exhorta a su vez, la intervención del Congreso para "establecer un mecanismo de solución" ante la ausencia del acuerdo de los progenitores."***[69]

El organismo encargado del registro civil señala, adicionalmente, que *"conforme al principio de legalidad,* ***se requiere de la vigencia de una norma jurídica*** *(...) que regule los mecanismos de solución ante la disconformidad de los progenitores para asignar el orden de los apellidos del hijo,* ***a fin de no dejar al azar la conformación***

[63] Oficio N° 0163-2022-2023/DCGD-CR, del 27 de enero de 2023.
[64] Oficio N° 000042-2023/JNAC/RENIEC, que da respuesta a solicitud de información requerido por el despacho de la congresista Diana Gonzales Delgado.
[65] Oficio N° 000042-2023/JNAC/RENIEC. Punto 1.
[66] Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC. II. ANÁLISIS. Punto 2.2.
[67] Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC. II. ANÁLISIS. Punto 2.4.3
[68] Oficio N° 000042-2023/JNAC/RENIEC. Punto 2.
[69] Ídem.

de un atributo de la personalidad (el nombre) que, por su principalía, tiene condición de deber y derecho"[70].

Por lo que, aseguran que, *para "efectuar la modificación de los procedimientos existentes para la inscripción de los hechos vitales y actos modificatorios del Estado Civil"* es necesaria ***"la vigencia de la Ley que apruebe modificar el artículo 20° del Código Civil"***[71] y reiteran que, como lo indica el Tribunal Constitucional, ésta debe ser derivada de una decisión del Poder Legislativo.

Por tanto, la presente iniciativa recoge la información y análisis elaborado por el propio organismo; en el sentido de que, para asegurar la aplicación de lo establecido por el Tribunal Constitucional es necesario que el Congreso de la República debata y apruebe una norma modificatoria del artículo 20° del Código Civil y establezca explícitamente que el orden de prelación de los apellidos al momento de inscripción del menor de edad debe responder al común acuerdo de los progenitores, toda vez que la norma no establece un orden específico.

Asimismo, la propuesta presente también recoge el informe de RENIEC para responder a la exhortación del Tribunal Constitucional en el sentido de establecer en la norma modificatoria del artículo 20° del Código Civil los mecanismos a seguir ante desacuerdo de los progenitores con relación al orden de los apellidos.

V. NUESTRA PROPUESTA NORMATIVA

La presente iniciativa legislativa plantea la modificación del artículo 20° del Código Civil, recogiendo la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los expedientes No. 02695-2021-PA/TC y N°02970-2019-PHC/TC.

La modificación planteada subsanaría el actual vacío legal que viene afectando el ejercicio pleno de las familias a su derecho a decidir sobre el orden de prelación de los apellidos de los menores de edad. Por ello, en el texto normativo propuesto se establece que:

> "***El orden en que se inscribirán los apellidos del menor debe ser definido mediante acuerdo de ambos progenitores".***

Asimismo, considerando que puede existir un desacuerdo entre los progenitores para la elección del orden en que se consignarán sus apellidos en la inscripción de sus hijos; la propuesta plantea más de una alternativa a utilizar para dirimir dicha discrepancia; permitiendo a los progenitores optar por la que consideran más adecuada.

Así, recogiendo las opiniones del Tribunal Constitucional, así como las experiencias normativas de otros países, planteamos dos alternativas previas a la instancia judicial, para definir el orden de los apellidos:

[70] Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC. II. ANÁLISIS. Punto 2.4.4
[71] Informe N° 000214-2023/OAJ/RENIEC. II. ANÁLISIS. Punto 2.5.4

1) Utilizar el orden alfabético de los apellidos.

2) Realizar un sorteo en presencia de ambos progenitores, al momento de la inscripción.

Con relación al orden alfabético, esta alternativa se recoge de legislaciones como la francesa. En la propuesta planteada, se contempla además que, ante la posibilidad de que ambos apellidos comiencen con la misma letra, se tenga en consideración la segunda letra de cada uno para determinar este orden.

Por su parte, la opción de realizar un sorteo recoge, primeramente, lo señalado por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N°02970-2019-PHC/TC que propone *"tomar a modo de ejemplo la experiencia comparada,* ***que delega la solución*** *en un tercero (el juez) o* ***a un mecanismo objetivo (un sorteo)****, entre otros métodos"* para normar los procedimientos a seguir ante un desacuerdo entre los progenitores.

En esa línea, la presente propuesta recoge la experiencia de legislaciones como las de Colombia, Argentina y Uruguay que regulan que los desacuerdos entre los progenitores se resuelven mediante este método.

Debe señalarse, además, que el sorteo como un método para decidir aspectos con implicancias legales importantes no es una novedad en la legislación peruana. Así, nuestro marco normativo electoral lo contempla como un método objetivo de decisión de autoridades locales.

La normatividad electoral establece que, ante un empate en una elección para autoridades subnacionales (alcadías distritales o provinciales), se realiza un sorteo entre los dos candidatos que, obteniendo el primer lugar, hayan alcanzado la misma cantidad de votos. Por lo que, se entiende como un método objetivo de decisión.

En la presente propuesta se establece, además, que de optar por esta alternativa; el sorteo deberá realizarse en presencia de ambos progenitores.

La iniciativa plantea una tercera vía para resolver las discrepancias; esto es, de no existir acuerdo y no aceptar utilizar las dos primeras alternativas (orden alfabético o sorteo), los padres podrán optar por acudir a la vía judicial para que un juez competente dirima el desacuerdo.

Sin embargo, en protección del derecho a la identidad del menor y considerando los plazos que un proceso judicial podría alcanzar; se dispone que, de manera provisional, el menor quedé inscrito utilizando el orden alfabético de los apellidos hasta que se emita la resolución judicial final que determine la forma permanente de inscripción.

Por otro lado, se establece en el mismo artículo 20º que ***"el orden de prelación de apellidos del primer hijo determina la inscripción de los***

posteriores descendientes del mismo vínculo filial". Esto busca garantizar la adecuada identificación de los descendientes de una misma filiación; reduciendo complicaciones en el ejercicio de otros derechos como los de sucesión.

Asimismo, dicha disposición permite mantener los criterios para la trazabilidad de los vínculos de parentesco de un mismo núcleo familiar, garantizando al Estado la plena identificación de las personas y familas para el cumplimiento de sus diferentes funciones, incluyendo, por ejemplo, la lucha contra el crimen organizado y otros graves delitos.

Finalmente, la presente iniciativa plantea la modificación del artículo 22° del Código Civil, de manera que las reglas establecidas para definir el orden de prelación de los apellidos rijan también en el caso de las filiaciones determinadas por adopción.

De esta manera, existiría una concordancia con lo establecido en el artículo 20° del referido código, permitiendo la homogeneidad y predectibilidad de criterios para establecer el orden de prelación de los apellidos.

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

La presente iniciativa legislativa tendrá un efecto directo sobre el Código Civil, aprobado mediante el Decreto Legislativo 295, ya que modifica los artículos 20° y 22° del Título III con referencia a los apellidos de los hijos y nombre del adoptado.

VII. ANÁLISIS COSTO –BENEFICIO

La presente propuesta normativa no irroga ningún tipo de gasto al erario nacional. Por el contrario, permite garantizar el derecho a la identidad de los menores, así como el ejercicio pleno del *"derecho de las familias y las personas a decidir"*[72] sin coacciones ni restricciones la forma en que consignarán la relación filial.

Así mismo, aportar al cumplimiento de los compromisos internacionales y el mandato constitucional de garantizar la equidad entre hombres y mujeres con relación a su participación y capacidad de decisión en asuntos familiares y sociales; así como el derecho a la identidad de los menores de edad.

Finalmente, la iniciativa aporta al cumplimiento tanto de lo establecido por nuestra Carta Magna, los compromisos nacionales e internacionales asumidos por nuestro país, así como las exhortaciones emitidas por el Tribunal Constitucional, máximo instancia, con relación a la necesidad de emitir una norma que dé respuesta a los problemas de interpretación para la prelación de los apellidos al inscribir a los hijos menores de edad.

[72] Constitución Política del Perú. 1993. Artículo 6.

VIII. RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

La presente iniciativa se vincula con la Política Décimo Primera del Acuerdo Nacional – Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación - que establece como compromisos del Estado peruano:

> *“(…) **dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades,** reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, (...)”.*

Así como tomar acción para garantizar la ***“reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad”*** con *“acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades (…)”.*

Asimismo, consideramos que la iniciativa presentada se vincula indirectamente con otras políticas del Acuerdo Nacional como la Décimo Sexta *“Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud”;* en la medida en que al garantizar el derecho a la identidad se protege el ejercicio pleno de otros derechos.