

## **LA FUNCIÓN NOTARIAL EN EL PERÚ: EL PRECIO DE LA FE PÚBLICA**

### **THE NOTARIAL FUNCTION IN PERU: THE PRICE OF NOTARIAL PUBLIC AUTHORITY**

**Ericson Delgado Otazu\***

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, Perú

#### **Resumen**

Este artículo analiza la función del notario público en Perú, examina el marco legal vigente, principalmente el D. Leg. 1049, e identifica los principales problemas del sistema notarial tales como la insuficiente cantidad y mala distribución de plazas notariales, la sobrecarga de funciones derivadas de ampliaciones legislativas y la limitada accesibilidad para la población. Estas deficiencias generan demoras, altos costos y una calidad desigual en la prestación del servicio. El artículo también revisa las iniciativas legislativas recientes, como el Proyecto de Ley 5650/2020-CR, que propone aumentar las plazas notariales y promover mayor competencia, y el Proyecto de Ley 9616/2024-CR que plantea crear la figura del abogado certificador para actos de menor complejidad, con el fin de descongestionar el sistema. Finalmente, discute los desafíos actuales y propone la necesidad de una reforma que garantice la descentralización, transparencia y eficiencia.

**Palabras clave:** *Función notarial, Seguridad jurídica, Sistema notarial peruano, abogado certificador, estatización.*

#### **Abstract**

This paper looks at the role of notaries in Peru, checks out the current legal framework, especially D. Leg. 1049, and points out the main issues with the notary system, like not enough notaries and how they're spread out, too many duties because of new

---

\* Abogado por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNSAAC. E-mail: ericson.delgado@unsaac.edu.pe

laws, and limited access for people. These problems lead to delays, high costs, and uneven service quality. The article also reviews recent legislative initiatives, such as Bill No. 5650/2020-CR, which proposes to increase the number of notary positions and promote greater competition, and Bill No. 9616/2024-CR, which proposes to create the figure of the certifying lawyer for less complex acts, in order to decongest the system. Finally, it discusses current challenges and proposes the need for reform to ensure decentralization, transparency, and efficiency.

**Keywords:** *Notarial function, legal certainty, peruvian notarial system, certifying lawyer, statization.*

## 1. Introducción

El sistema notarial peruano cumple una función esencial en la garantía de la seguridad jurídica y la formalización de actos jurídicos y contratos. Sin embargo, enfrenta diversas problemáticas que limitan su eficiencia, accesibilidad y calidad, tales como la insuficiencia y mala distribución de plazas notariales, la sobrecarga de competencias, la falta de transparencia en la convocatoria a concursos y las barreras económicas para los usuarios. La función notarial, que en principio combina características públicas y privadas, debe ser revisada y adaptada a las realidades sociales y económicas actuales para vigorizar el acceso a la justicia y la confianza en el tráfico jurídico. Este análisis se perfila en el marco normativo vigente, destacando los puntos críticos y las propuestas legislativas recientes orientadas a mejorar el servicio notarial en el Perú.

## 2. Noción de Derecho Notarial

Antes de abarcar el tópico que nos ocupa, resulta pertinente precisar conceptos fundamentales propios de esta disciplina del Derecho. El Derecho Notarial constituye una rama jurídica autónoma, integrada por un cúmulo de normas y principios doctrinarios encargados de regular la función notarial y su ejercicio.

Cabe precisar, además, que esta rama de estudio forma parte del Derecho Público, en tanto por delegación del Estado, otorga al notario la prerrogativa de conferir fe pública y dotar de forma jurídica a los actos jurídicos, contratos y hechos que se presentan ante su autoridad.

En el III Congreso Internacional del Notariado Latino se definió al Derecho Notarial como el “conjunto de disposiciones legislativas, reglamentarias, usos, decisiones jurisprudenciales y doctrinas que rigen la función notarial y el instrumento público notarial”<sup>1</sup>.

De igual forma, autores como Sanahuja y Soler lo conceptualiza como “aquella parte del ordenamiento jurídico que asegura la vida de los derechos en la normalidad, mediante la autenticación y legalización de los hechos de que dependen”<sup>2</sup>. Agregado a ello, desde una perspectiva finalista del Derecho Notarial, Larraud lo describe como “un conjunto sistemático de normas que se relacionan con la conducta del notario; pero esa actividad suya debe ser entendida ampliamente como actividad cautelar, de asistencia y regulación de los derechos de los particulares”<sup>3</sup>.

Tras el análisis de las definiciones expuestas, resulta evidente que, el Derecho Notarial se configura como una disciplina jurídica autónoma, aun cuando se ejerce en el ámbito privado, responde a una función pública de innegable trascendencia social:

---

(1) Rev. Intern. Notar., 6(22): 172.

(2) Tratado de Derecho Notarial, 1 :112.

(3) Introducción al estudio del derecho notarial, p. 70-6

conferir fe pública y otorgar forma jurídica a los actos jurídicos y negocios que son sometidos a su intervención. Este carácter dual le otorga una naturaleza singular dentro del ordenamiento jurídico, al articular la independencia técnica con la responsabilidad derivada de la delegación estatal.

Lejos de limitarse a la mera constatación o formalización documental, la función notarial se proyecta como una diligencia preventiva orientada a salvaguardar la legalidad, la certeza y la estabilidad de las relaciones jurídicas. Además, la doctrina coincide en señalar que su finalidad esencial radica en la protección del tráfico jurídico y la conservación de la seguridad jurídica, evitando la generación de conflictos y brindando confianza tanto a los particulares como a la colectividad.

En este contexto, el Derecho Notarial trasciende su carácter meramente instrumental para asumir una función esencial en la consolidación de un sistema jurídico previsible y seguro, en el cual la intervención del notario representa un pilar fundamental para garantizar el adecuado desarrollo de las relaciones jurídicas.

### **3. Naturaleza jurídica de la función notarial**

La función notarial puede definirse como el conjunto de actividades que el notario desarrolla conforme a la normativa aplicable, con el propósito de garantizar el correcto desempeño de su labor y preservar la seguridad jurídica en el desempeño de su función autenticadora. Se trata de una actividad que posee un alcance técnico y especializado, cumpliendo un rol esencial en la prevención de conflictos y en la validación de los actos y negocios jurídicos.

La complejidad de la función notarial radica en su naturaleza, que se concibe como una manifestación específica del poder público, confiada al notario mediante una delegación estatal que le otorga la facultad de conferir fe pública y otorgar la forma jurídica a los actos jurídicos y contratos que se someten a su intervención. Este encargo reviste un carácter dual: por un lado, constituye una función pública, en cuanto responde a un interés general y produce efectos erga omnes; y, por otro, tiene la condición de función privada, ejercida bajo la responsabilidad profesional e independencia técnica del notario.

En una acepción más doctrinaria, Vallet de Goytisoló (1978)<sup>4</sup> sostiene que la función del notario en el tráfico negocial se orienta esencialmente a velar por la seguridad jurídica de los actos, ya sean constitutivos de entidades jurídicas o de derechos, o bien traslativos de bienes o generadores de gravámenes. Tales negocios, como todos los hechos jurídicos, implican el tránsito de una situación jurídica inicial a otra situación jurídica final. (p. 192)

---

(4) VETTORI GONZALEZ, J., Importancia de la función notarial en la protección de los derechos fundamentales en el contexto del COVID-19, *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho, N° 52, p. 189

En la misma línea, Castro (2019) enfatiza que la función notarial persigue fines específicos como la seguridad, al dotar de certeza al documento notarial; la permanencia, mediante la aplicación de procedimientos que aseguren su indelebilidad; y el valor, entendido como el grado de eficacia necesario para producir efectos jurídicos (Sección de Análisis, párr. 3).<sup>5</sup>

La naturaleza de la función notarial no puede comprenderse de forma aislada ni meramente formal. Si bien su caracterización como función pública de ejercicio privado y su fundamento en la delegación estatal son incuestionables, el verdadero núcleo de su relevancia radica en su papel como instrumento de orden preventivo en el tráfico jurídico. El notario no se limita a autenticar o revestir de solemnidad un acto, sino que actúa como un operador que interviene en el momento germinal de las relaciones jurídicas, anticipando conflictos y eliminando vicios que podrían comprometer la validez o eficacia de los negocios jurídicos.

En este sentido, la seguridad jurídica que proporciona no es un concepto abstracto, sino un valor operativo que se manifiesta en la estabilidad de los derechos, en la confianza de los particulares y en la reducción de litigiosidad. La función notarial, así entendida, es una labor de "ingeniería jurídica" que no solo protege el acto documentado, sino que incide directamente en la estructura y dinámica del tráfico negocial. Este enfoque permite superar visiones restringidas o meramente formales, situando al notariado como un eje activo en la preservación del orden jurídico y en la optimización del funcionamiento de las relaciones privadas con trascendencia pública.

#### **4. Principios de la función notarial**

Es imperante resaltar que, los principios son aquellos caracteres esenciales que permiten comprender la naturaleza y los aspectos fundamentales de una disciplina. En el ámbito que nos ocupa, los principios orientadores de la labor notarial constituyen pilares fundamentales del Sistema del Notariado, dotando de solidez y coherencia su estructura. Su observancia resulta de vital importancia para garantizar la correcta actuación del notario y el adecuado cumplimiento de su función pública. En ese entender, desarrollaremos los principios más relevantes siguiendo a Rafael Núñez Lagos<sup>6</sup>.

##### **a. Principio del carácter formal o instrumental**

Este principio reconoce que la esencia de la función notarial radica en la elaboración de los instrumentos públicos, cuya labor constituye la forma documental que otorga autenticidad, seguridad jurídica y fe pública a los actos y contratos. Si bien el notario puede realizar otras gestiones, como asesorar a las partes, emitir dictámenes jurídicos o tramitar requisitos posteriores a la autorización, dichas actividades son complementarias y siempre se encuentran subordinadas a su misión principal: dar forma legal y

---

(5) *Ibíd.*, p. 189

(6) Colegio de Notarios de Jalisco, Revista Digital de Derecho Notarial, México.

auténtica a los actos jurídicos mediante el documento notarial. La relevancia de este principio es que delimita el núcleo de la función notarial y evita que se confunda con otras tareas que, aunque posibles, no forman parte de su competencia esencial.

### **b. Principio de imparcialidad**

Este principio constituye un pilar esencial de la función notarial, asegurando que el notario actúe con absoluta igualdad de trato hacia todas las partes intervinientes, sin favorecer intereses particulares ni sustituir la voluntad de los otorgantes. Su deber se centra en informar objetivamente sobre las consecuencias jurídicas de los actos, para que las decisiones se adopten de manera libre, consciente y plenamente informada. A diferencia del abogado, que defiende intereses unilaterales, el notario vela por el equilibrio y la equidad en las relaciones contractuales, advirtiendo sobre cláusulas relevantes o de riesgo y proponiendo mecanismos que garanticen la justicia del acuerdo. Esta imparcialidad se extiende tanto a la formalización de documentos como a la elaboración de actas, exigiendo transparencia, respeto a la voluntad de las partes y la prohibición de actuaciones sorpresivas que perjudiquen a alguno de los intervinientes. Asimismo, implica un deber de asesoramiento claro y comprensible, más allá de la simple lectura del documento, explicando el alcance y efectos de sus cláusulas, especialmente en contratos complejos o predispuestos. De este modo, se asegura que el consentimiento sea libre e informado, cumpliendo con la función preventiva y protectora que caracteriza al notariado.

### **c. Principio de legalidad**

El principio de legalidad es una directriz esencial en la función notarial, que obliga al notario a conducirse conforme al ordenamiento jurídico. La ley es a la vez fundamento y límite de su actuación, por lo que debe abstenerse de autorizar actos contrarios a la norma, a la moral o a las buenas costumbres, sin excepciones, incluso si las partes intentan exonerarlo de responsabilidad.

Este principio tiene una dimensión negativa (rechazar actos ilícitos) y una positiva (garantizar que los actos cumplan todos los requisitos legales para ser plenamente eficaces). El notario debe asesorar sobre medios jurídicos adecuados, asegurar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y advertir sobre consecuencias legales. Con ello se garantiza tanto el interés público como la certeza y eficacia jurídica para los particulares.

### **d. Principio de rogación**

El principio de rogación dispone que el notario sólo puede intervenir a solicitud expresa de un interesado con interés legítimo, sin actuar de oficio salvo en excepciones previstas por la ley. Entre estas excepciones se encuentra el acta que el notario puede levantar cuando se le impide ejercer sus funciones, a fin de dejar constancia de los hechos y comunicarlos a la autoridad judicial. La solicitud debe sustentarse en un interés legítimo,

aspecto especialmente relevante en la autorización de actas y la expedición de reproducciones. El principio en mención comprende también el derecho de libre elección del notario, que faculta a toda persona a designar al fedatario de su preferencia, salvo casos en que la normativa imponga un sistema de turno, como ocurre con el Estado o ciertos organismos. El notario está obligado a atender el requerimiento salvo que exista causa legal, imposibilidad física o que la petición sea inversa a la ley, la moral o las buenas prácticas. Este derecho cobra especial importancia en compraventas con condiciones generales de contratación y, cada vez más, en préstamos con entidades financieras. En cualquier supuesto, el notario elegido debe mantener sus deberes de imparcialidad y asesoramiento, en particular hacia quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad jurídica.

### **e. Principio de intermediación**

El principio de intermediación en el oficio notarial establece que el notario tiene que estar presente y otorgar fe únicamente de lo que observa directamente a través de sus sentidos, previo requerimiento formal de su intervención. Usualmente, la percepción se realiza mediante la vista, aunque también puede intervenir el oído, y en casos menos frecuentes, el tacto, el olfato o incluso el gusto. Esta presencia directa es esencial para garantizar la autenticidad de los actos y documentos notariales, evitando cualquier actuación basada en presunciones o sin constatación personal.

Es importante diferenciar entre los hechos percibidos personalmente por el notario y aquellos en los que este solo recoge manifestaciones de terceros sobre hechos no presenciados. En este último caso, la fe pública se limita a constatar que la declaración fue efectivamente realizada, sin otorgar veracidad al contenido. La valoración de dichas declaraciones corresponde al juez dentro de un eventual proceso judicial, lo que refuerza la necesidad de la presencia física y constatación directa del notario para el pleno ejercicio de su función.

### **f. Principio de protocolo**

El principio de protocolo establece la obligación del notario de conservar y custodiar de manera permanente el original de todas las escrituras públicas que autoriza, conformando con ellas un archivo denominado protocolo. Este archivo constituye un bien de propiedad estatal, pero su guarda y administración corresponden de manera exclusiva al notario, quien asume plena responsabilidad sobre su integridad y seguridad. Las partes intervinientes en el acto notarial no reciben el original, sino únicamente copias autorizadas expedidas por el notario, quien es el único facultado legalmente para reproducir y dar fe del contenido documental.

Desde el punto de vista doctrinal, se reconoce una naturaleza dual en el protocolo: como soporte material que integra el dominio público y, por tanto, pertenece al Estado; mientras que, el contenido jurídico de las escrituras pertenece a la esfera privada de los otorgantes. Esta distinción implica que su consulta solo pueda ser realizada por quienes acrediten un interés legítimo, inclusive frente a requerimientos del propio

Estado, lo que refuerza el carácter reservado de este archivo. Así, el principio de protocolo no solo cumple una función de archivo y conservación, sino que también protege la confidencialidad de los actos jurídicos y la seguridad jurídica que estos generan.

## **5. Sistemas notariales**

Ahora bien, señalado el marco conceptual sobre la función notarial y su importancia en los ordenamientos jurídicos, conviene entonces referirnos a la forma en que esta función está regulada o en sí, se desempeña, en el mundo.

Así, en general, es posible identificar tres sistemas notariales en función del rol que desempeñan y su estructuración, estos son: (a) el sistema latino; (b) el sistema anglosajón o angloamericano y (c) el sistema de funcionarios administrativos.

### **a. Sistema notarial latino**

Propio de países de tradición civilista en Europa continental y América Latina, concibe al notario como funcionario público y abogado con amplias facultades. Entre sus funciones se encuentran la autorización y redacción de actos y contratos, la asesoría jurídica y la custodia de documentos. Sus instrumentos gozan de presunción de autenticidad, alto valor probatorio y ejecutivo. La regulación suele ser contundente, con exigencias académicas, técnicas, concursos públicos y cierta supervisión estatal. El grado en que estas características se manifiesten dependerá del ordenamiento jurídico en concreto. En cuanto a los honorarios, según el país, están fijados o regulados por la autoridad competente.

### **b. Sistema notarial anglosajón**

Característico del Common Law, asigna al *notary public* un rol más restringido, limitado a la certificación de firmas, la autenticación de ciertos documentos y la recepción de declaraciones juradas, sin autoridad sobre el contenido del acto ni presunción probatoria amplia. La regulación es menos rigurosa y, en algunos casos, incluso, no requiere título profesional en derecho. Los honorarios se determinan por el mercado y no existe una tarifa uniforme.

### **c. Sistema notarial estatal o de funcionarios administrativos**

Vigente aún en algunos países de Europa del Este y Asia, fue el sistema establecido en los países "socialistas". Dada su vinculación a la URSS, tras su disolución, este sistema se fue dejando de lado.

En este sistema, el Estado atribuye las funciones notariales a un funcionario público que las ejerce como parte de sus tareas administrativas. Su intervención corresponde a la autenticación de documentos, certificación de firmas y registro de actos, con validez jurídica y administrativa. Por su evidente naturaleza como parte del funcio-

nariado público, se encuentra sujeto a regulación estatal estricta y supervisión directa, siendo los honorarios bajos o incluso incluidos como servicio público.

En términos comparativos, el modelo latino ofrece la mayor amplitud de funciones y fuerza jurídica, aunque con costos y requisitos elevados; el anglosajón se caracteriza por su menor intervención y flexibilidad normativa; y el de funcionarios administrativos prioriza el acceso y el bajo costo.

## 6. Marco normativo

En el Perú, la función notarial se encuentra regulada principalmente por el Decreto Legislativo 1049, la cual desarrolla todo lo concerniente a las funciones, atribuciones y obligaciones que tienen los notarios públicos. A efectos del presente artículo, mencionaremos algunas normas relevantes:

### **“Artículo 3.- Ejercicio de la Función Notarial**

*El notario ejerce su función en forma personal, autónoma, exclusiva e imparcial.*

*El ejercicio personal de la función notarial no excluye la colaboración de dependientes del despacho notarial para realizar actos complementarios o conexos que coadyuven a su desarrollo, manteniéndose la responsabilidad exclusiva del notario”.*

Si bien resulta aparentemente positivo que se reafirme la naturaleza exclusiva de la función notarial, tal vez debería darse una flexibilización en la norma respecto a dicho carácter. Pues, es esta exclusividad una de las razones que ocasionan los problemas actuales del sistema notarial en el Perú, como la sobrecarga, falta de acceso y demoras en la atención; las cuales serán explicadas más adelante.

Por otra parte, el artículo 5 y 9 del D.L 1049 señalan los supuestos para la creación de plazas notariales y la forma en que se realizan las convocatorias para acceder a una plaza notarial respectivamente, siendo estas las siguientes:

### **Artículo 5.- Creación de plazas notariales**

*5.1. El número de notarios en el territorio de la República se establece de la siguiente manera:*

*a. Una provincia que cuente con al menos cincuenta mil habitantes deberá contar con no menos de dos Notarios.*

*b. Por cada cincuenta mil habitantes adicionales, se debe contar con un Notario adicional.*

*c. En función a la magnitud de la actividad económica o tráfico comercial de la provincia.*

*5.2. La localización de las plazas son determinados por el Consejo del Notariado. En todo caso, no se puede reducir el número de las plazas existentes.”*

### **Artículo 9.- Convocatorias a plazas vacantes**

*Las plazas notariales vacantes o que sean creadas serán convocadas*

*a concurso bajo responsabilidad por los colegios de notarios de la república, por iniciativa propia, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario de conocer la vacancia o la creación de la plaza (...). Asimismo, a requerimiento del Consejo del Notariado, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario del mismo, los colegios de notarios, bajo responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva (...)*  
*El postulante aprobado sólo puede acceder a una plaza en el distrito notarial al que postuló, en el marco del mismo concurso”.*

Respecto a estos artículos resulta criticable la forma en que la ley determina la asignación de plazas notariales, pues en la realidad resulta insuficiente para localidades con alta demanda. Además, la norma es determinante al dejar la asignación de plazas en manos del Consejo del Notariado, lo cual puede reproducir prácticas de concentración urbana o resistencia a la apertura de notarías en zonas rurales o de menor densidad, como se evidencia en el sistema actual. Asimismo, tampoco establece mecanismos claros para garantizar la transparencia o participación de otras entidades en dicha decisión, lo que podría perpetuar la falta de cobertura territorial adecuada.

## **7. Diagnóstico de problemáticas del servicio notarial en el Perú**

Los servicios notariales constituyen un pilar fundamental del Derecho Notarial, tanto en el ámbito doctrinal como en su ejercicio práctico, ya que su finalidad es garantizar certeza y seguridad jurídica en los actos y contratos. Dentro del sistema notarial latino, su campo de acción es amplio: comprende desde la formalización de escrituras públicas hasta la protocolización de actas vinculadas a la transferencia de bienes muebles registrables. Esta intervención contribuye a la desjudicialización de controversias y a la agilización de transacciones civiles y comerciales.

En el contexto peruano, persisten problemas estructurales que limitan el acceso y afectan la calidad de la función notarial. Entre ellos, destacan el intrusismo profesional, la falta de creación de nuevas plazas notariales y la ausencia de concursos públicos periódicos para el ingreso a la carrera. A ello se suman deficiencias en la regulación de aranceles y en los estándares de calidad del servicio. Esta situación se agrava por la creciente sobrecarga de funciones que el Estado delega a los notarios sin una expansión proporcional del número de oficinas notariales. Como consecuencia, se generan horarios de atención restringidos, costos elevados y una disminución en la eficiencia del servicio, afectando tanto a ciudadanos peruanos como a extranjeros que requieren de la fe pública notarial.

A continuación, se examinarán en profundidad las principales problemáticas que afectan el servicio notarial, con el propósito de explicar sus implicancias y posibles vías de solución.

### **a. Sobrecarga laboral e incremento de competencias notariales**

En el Perú, la función notarial ha experimentado en las últimas décadas una expansión sostenida de sus competencias, derivada principalmente del Decreto Legislativo N.º 1049 y de la Ley N.º 26662 sobre Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos. Esta ampliación de atribuciones, que inicialmente buscó descongestionar al Poder Judicial y agilizar determinados actos jurídicos, ha derivado en una sobrecarga significativa para las notarías públicas, las cuales hoy asumen un abanico de funciones que abarca desde la autorización de escrituras públicas, testamentos y actas de transferencia de bienes muebles registrables, hasta la certificación de firmas, constataciones domiciliarias y la intervención en diversos actos corporativos, licitaciones y sorteos.

A ello se suma la asunción de procedimientos no contenciosos que antes eran competencia exclusiva de los jueces, tales como la rectificación de partidas, sucesiones intestadas, divorcios por mutuo acuerdo, reconocimientos de uniones de hecho y comprobación de testamentos, entre otros. Además, el notario peruano interviene en trámites de rectificación de áreas y linderos, prescripciones adquisitivas, e incluso en actos solemnes como el matrimonio civil, lo que incrementa de manera sustancial su carga operativa.

Si bien esta diversificación de funciones ha reforzado el rol del notariado como garante de seguridad jurídica, también ha generado una presión creciente sobre su capacidad de atención. El número limitado de notarías y la ausencia de convocatorias suficientes para la creación de nuevas plazas impiden equilibrar esta demanda, provocando demoras, congestión en los servicios y, en algunos casos, afectaciones a la calidad de la atención. El riesgo es claro: un notariado saturado no solo disminuye su eficiencia, sino que también compromete su función esencial de tutela preventiva, pilar del sistema notarial.

### **b. Limitada oferta notarial y barreras de acceso al servicio**

Otro de los problemas más persistentes en el servicio notarial es la insuficiencia de notarías para atender la demanda ciudadana. En la actualidad, persisten distritos y provincias enteras donde no existe un solo notario, lo que genera vacíos en la cobertura y restringe el acceso a un servicio esencial para la seguridad jurídica. De acuerdo con cifras del Consejo del Notariado (octubre de 2021), citadas en el Proyecto de Ley N.º 781/2021-PE, el país dispone de apenas 541 despachos notariales para más de 33 millones de habitantes. Aunque el marco legal contempla 1 014 plazas, 473 permanecen vacantes, de las cuales 251 están oficialmente habilitadas para convocatoria.

La solución técnica resulta evidente: convocar concursos públicos de méritos que permitan cubrir las plazas disponibles, reducir la proporción de habitantes por notario y crear nuevas plazas en las zonas con mayor necesidad. Una mayor oferta no solo garantizaría un acceso más amplio y equitativo, sino que también promovería la competencia, favoreciendo tarifas más razonables y un servicio de mayor calidad para los

usuarios. No obstante, múltiples proyectos legislativos orientados a modificar el Decreto Legislativo N.º 1049 han quedado sin resultados concretos. La inacción normativa, sumada a injerencias corporativas y prácticas de lobby, ha perpetuado un escenario de acceso limitado y desigual, afectando directamente el derecho de los ciudadanos a contar con un servicio notarial eficiente, accesible y competitivo.

### **c. Horario de atención limitado y atención delegada**

La limitada oferta notarial en el Perú no solo se refleja en el número insuficiente de notarías, sino también en la restricción de sus horarios de atención efectiva. Si bien muchos despachos mantienen sus puertas abiertas, la presencia directa del notario titular no siempre está garantizada. Factores como diligencias externas, acumulación de actos notariales o la gestión simultánea de múltiples procedimientos reducen el tiempo que el notario puede dedicar personalmente a los usuarios, incumpliendo en la práctica la atención personal y exclusiva prevista en el artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1049. En estas circunstancias, la primera interacción es asumida por dependientes del despacho, quienes, aunque cumplen un rol administrativo relevante, no siempre poseen formación jurídica especializada. Ello puede generar demoras y la necesidad de esperar la intervención del notario para consultas o autorizaciones, lo que se traduce en pérdida de tiempo y, potencialmente, de recursos para el usuario. Este escenario no necesariamente obedece a negligencia, sino a una sobrecarga estructural de competencias asignadas por ley, que hace materialmente imposible que el notario atienda cada gestión de forma personal y exhaustiva. Como resultado, el servicio, aun estando formalmente disponible, se percibe como ineficiente, afectando la confianza del ciudadano en una institución llamada a garantizar seguridad jurídica y trato directo.

### **d. Estandarización de tarifas**

Al examinar el sistema de tarifas notariales en el Perú, se observa una marcada variación en los precios aplicados por las diferentes notarías para servicios idénticos. Esta variación significativa en los costos plantea interrogantes fundamentales sobre la falta de uniformidad tarifaria cuando se trata de actuaciones notariales equivalentes.

El marco legal actual, establecido en el artículo 7 de la Ley 26741, dispone que el Consejo Notarial, previo acuerdo con la Comisión de Libre Competencia de INDECOPI, puede fijar montos máximos para los servicios notariales, permitiendo que los notarios cobren cantidades inferiores según las condiciones de oferta y demanda.

No obstante, esta disposición ha sido objeto de cuestionamientos por parte de INDECOPI que argumenta que:

*El artículo 7 de la Ley 26741 representa una afectación a los derechos a la libre competencia, libertad de empresa y comercio y libre contratación consagrados en la Constitución.*

La postura crítica sostiene que la fijación administrativa de precios contradice los principios de una economía social de mercado al distorsionar los mecanismos naturales de oferta y demanda. Sin embargo, esta perspectiva requiere un análisis más profundo que tome en cuenta la naturaleza especial del servicio notarial y sus implicaciones en el acceso a la justicia.

La problemática tarifaria adquiere mayor complejidad cuando se relaciona con la insuficiente distribución de notarías en el territorio nacional. Esta escasez genera distorsiones de mercado más graves que cualquier regulación de precios, creando situaciones cuasi-monopolísticas en numerosas jurisdicciones donde solo operan uno o dos notarios para atender a poblaciones completas. Esta realidad afecta particularmente a los sectores socioeconómicos más vulnerables, restringiendo su acceso a servicios jurídicos esenciales como testamentos, poderes o actas de transferencia de bienes. En este contexto, la regulación tarifaria emerge como un mecanismo correctivo necesario frente a distorsiones estructurales preexistentes.

Actualmente, la única normativa aplicable a las tarifas notariales se encuentra en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, que mediante la Resolución 1742-2022/SPC-INDECOPI exige a las notarías exhibir de manera visible sus listas de precios. Sin embargo, esta disposición resulta insuficiente para garantizar equidad tarifaria.

En medio de este debate, el Decano del Colegio de Notarios de Lima ha manifestado su apoyo a la implementación de un tarifario, sugiriendo que este debería ser establecido por los Colegios de Notarios Regionales, considerando las particularidades de cada zona. Como antecedente, ha señalado la existencia de un tarifario periódicamente actualizado que funcionó hasta 1994.

Si bien la regulación de tarifas notariales plantea complejidades constitucionales, es innegable que la actual falta de estandarización -producto de su sujeción a las leyes del mercado- permite a los notarios, aprovechando la limitada oferta de plazas, establecer precios excesivos y considerablemente dispares entre distintas jurisdicciones.

### **e. Incongruencia entre la determinación del número de plazas notariales y la densidad poblacional**

Conforme a lo que señala el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1049, la creación de plazas notariales responde a una serie de criterios que deberían garantizar una distribución equitativa y suficiente del servicio notarial en todo el territorio nacional. No obstante, de acuerdo con las estadísticas citadas en el Proyecto de Ley N° 5650/2020-CR, existe una incongruencia evidente entre la determinación del número de plazas notariales y la densidad poblacional actual en el Perú, ya que la normativa vigente establece criterios que en la práctica no se cumplen ni se ajustan a las necesidades reales de la población. Por ejemplo, aunque se dispone que una provincia con al menos cincuenta mil habitantes debe contar con un mínimo de dos notarios, y que por cada

cincuenta mil habitantes adicionales debería asignarse un notario más, esta fórmula resulta insuficiente y no refleja la verdadera demanda de servicios notariales. Casos como el distrito de San Juan de Lurigancho, el cual pese a ser el distrito más poblado de Lima, solo cuenta con 5 notarios cuando realmente debería contar con 83, según la ley. Esta situación evidencia ineficiencia o falta de voluntad por parte del Consejo del Notariado, que, pese a tener la potestad total para resolver este problema, no garantiza una asignación equitativa ni adecuada de las plazas notariales conforme a la densidad demográfica. Como consecuencia, se generan limitaciones en el acceso a los servicios notariales, mayores costos para los usuarios y una sobrecarga constante del sistema.

## **8. Propuestas legislativas planteadas para mejora del servicio notarial**

Frente a la creciente demanda de servicios notariales y las limitaciones estructurales del sistema de fe pública en el Perú, se propusieron algunas iniciativas legislativas orientadas a ampliar la cobertura y optimizar la eficiencia en la certificación documental. Una de ellas fue el Proyecto de Ley 5650/2020-CR, formulado por el grupo parlamentario Fuerza Popular. Dicho proyecto buscaba aumentar el número de notarios y con ello generar mayor competencia en el mercado (Castro, 2025). Esta iniciativa también proponía establecer nuevas bases para la creación de plazas notariales —fijando un mínimo de dos notarios por cada 25,000 habitantes y reconociendo la necesidad de atender distritos con menor población pero con actividad económica significativa— además de flexibilizar y modernizar los requisitos y procedimientos para postular a notarías, buscando de esta manera mayor transparencia, meritocracia y competencia en el mercado de servicios notariales.

Por otro lado, la bancada parlamentaria Juntos por el Perú, presentó hace no mucho el Proyecto de Ley 9616/2024-CR, donde propusieron la creación de la figura del abogado certificador, un profesional del derecho que debía estar inscrito en el Registro Nacional de Fedatarios Juramentados del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con facultades equivalentes a las de un notario para realizar actos de certificación de baja complejidad jurídica, como la autenticación de copias, certificación de firmas, certificación de reproducciones, apertura de libros societarios y registrales, otorgamiento de constancias de posesión, domicilio, entre otros. Asimismo, dicho proyecto proponía que, para ejercer esta función, el abogado certificador debía estar debidamente colegiado y habilitado, no tener antecedentes de destitución en la administración pública ni condenas por delitos dolosos, mantener una conducta ética intachable, haber aprobado un diploma de especialización autorizado por el MINJUS y; por último, inscribir su firma y sello en el colegio de abogados correspondiente. De acuerdo a Castro García (2025) esta propuesta resulta interesante como una alternativa de solución a algunos de los problemas que existen actualmente en la prestación del servicio notarial (déficit de notarios, altos costos y falta de competencia en el sector), ya que a diferencia de lo que norma regula actualmente respecto a la creación de plazas notariales, la figura del abogado certificador no dependería de los criterios de densidad poblacional ni de convocatorias sujetas a intereses gremiales.

No obstante, aunque estas iniciativas legislativas apuntan a una mejora significativa en la prestación de los servicios notariales, hoy en día ambos proyectos continúan en un prolongado proceso de evaluación, sin que exista una perspectiva clara de que sean debatidos y aprobados de manera oportuna y adecuada en el pleno del Congreso, lo que evidencia la persistente falta de voluntad política y la demora en afrontar los problemas estructurales que afectan la accesibilidad, eficiencia y calidad del sistema notarial peruano.

De aprobarse, estas iniciativas responderían a la insuficiencia y concentración de notarías en el Perú —541 notarías para más de 33 millones de habitantes, con numerosas plazas vacantes—, así como a la creciente sobrecarga de funciones notariales derivada del incremento legislativo de competencias, que generan retrasos, costos elevados y limitaciones en la atención de usuarios, especialmente en horarios y calidad del servicio.

## **9. Viabilidad de un modelo estatal del servicio notarial en el Perú**

Ahora bien, señaladas las flaquezas de nuestro sistema notarial, una de las primeras propuestas a considerar y cuestión de nuestro artículo es evaluar la viabilidad de una reforma que podría implementar en mayor o menor medida un sistema más “estatalizado”, pues prima facie, este modelo establece la función notarial como un mecanismo de fácil acceso y costos bajos que, en teoría, facilitarían el tráfico comercial y extenderían la seguridad jurídica.

El sistema notarial peruano enfrenta graves problemas de acceso, costos y eficiencia, derivados de su estructura actual: un modelo delegado a particulares con número limitado de notarios y tarifas no reguladas. Frente a esto, una alternativa en debate es la estatización del notariado, donde el Estado asuma directamente la función notarial, convirtiendo al notario en un funcionario público, al servicio de la ciudadanía, mediante oficinas públicas con tarifas fijas establecidas por el propio Estado.

El denominado sistema notarial estatal, en el que el notario es un empleado público, se ha manifestado históricamente en dos contextos: los regímenes colectivistas y ciertos regímenes autoritarios. En los países colectivistas, el notariado ha cumplido una doble función: por un lado, asegurar el control estatal sobre el limitado ámbito de derechos y autonomía de los particulares; y, por otro, fiscalizar las operaciones de las empresas y personas jurídicas de derecho público, que detentan la mayor parte de la actividad económica (García, 2022).

En la extinta Unión Soviética, la Ley del Notariado Estatal de 19 de junio de 1973 disponía que la función notarial debía servir a la “protección de la propiedad socialista, de los legítimos derechos e intereses de los ciudadanos [...] la consolidación de una legalidad socialista [...] y la prevención de violaciones de la ley por medio de una correcta y oportuna certificación de las transacciones” (García, 2022). El artículo 19 imponía incluso el deber de informar a las autoridades competentes sobre cualquier infracción

detectada. Un enfoque similar persiste en China, donde la ley vincula expresamente al notariado con los intereses del Estado y la educación ideológica de la población, obligando al notario a comunicar irregularidades a la fiscalía. Cuba, por su parte, mantiene un sistema estatal con funciones explícitamente orientadas al “cumplimiento de la legalidad socialista” (García, 2022).

Estos modelos comparten una característica sustancial: la función notarial deja de ser un servicio orientado a los intereses y necesidades del ciudadano para convertirse en un instrumento de control político y administrativo. Esto provoca que la labor de asesoramiento desaparezca, junto con la confianza del particular en el notario (García, 2022).

En el segundo grupo, los países con regímenes autoritarios, se observa una tendencia a la burocratización del notariado. En Portugal, por ejemplo, el Decreto-Ley de 1961 transformó al notario en un funcionario administrativo, lo que derivó en una pérdida de confianza pública y en la aparición de intermediarios (“corruptos”) que gestionaban, de manera informal, la obtención de documentos notariales (García, 2022). Este fenómeno ha sido señalado como una consecuencia directa de la rigidez y lentitud de un notariado integrado en la maquinaria estatal, en detrimento de su función original (Rodríguez Adrados, citado por García, 2022).

La experiencia comparada demuestra que, en los contextos señalados, la estatalización plena del notariado ha tendido a generar ineficiencia, pérdida de confianza y fenómenos de corrupción o intermediación. Por esta razón, varios Estados que mantuvieron sistemas estatales han transitado hacia modelos latinos de ejercicio privado, como Hungría, Polonia, la República Checa o incluso la propia Rusia, buscando restablecer las virtudes de un notariado independiente (García, 2022).

En el caso peruano, la eventual adopción de un modelo notarial estatal debería valorar cuidadosamente estas experiencias históricas. Si bien un esquema público podría garantizar tarifas reguladas y cobertura en zonas desatendidas, el riesgo de burocratización, pérdida de independencia y deterioro de la confianza ciudadana, tal como se ha evidenciado en los sistemas colectivistas y autoritarios, resulta un factor crítico a considerar antes de modificar el modelo vigente.

## 10. Conclusiones

El sistema notarial en el Perú enfrenta serias limitaciones estructurales que afectan su capacidad para garantizar un servicio accesible, eficiente y de calidad. La insuficiencia y mala distribución de plazas notariales, junto con la sobrecarga creciente de funciones delegadas al notariado, han generado deficiencias que se traducen en demoras, altos costos y restricciones para los ciudadanos. La norma vigente, particularmente el Decreto Legislativo N° 1049, establece criterios teóricos para la asignación de plazas que no se cumplen en la práctica, evidenciándose un marcado desajuste entre las necesidades poblacionales y la oferta notarial. Las propuestas legislativas recientes que buscan

flexibilizar el acceso a servicios de fe pública, ampliar la oferta con figuras como el abogado certificador y modernizar los mecanismos de convocatoria a plazas son pasos indispensables para superar las debilidades del sistema. Sin embargo, la falta de voluntad política y el predominio de intereses privados han retrasado su implementación, e incluso, han silenciado el debate al respecto, poniendo en riesgo la seguridad jurídica y el derecho de los ciudadanos a un acceso justo y oportuno a los servicios notariales. Para avanzar, se requiere una reformulación integral que incorpore no solo ajustes normativos, sino también estrategias de descentralización, transparencia y competencia, siempre bajo la premisa fundamental del equilibrio entre independencia técnica y función pública.

Las propuestas legislativas recientes (PL 5650/2020-CR y PL 9616/2024-CR) constituyen intentos valiosos de modernizar el servicio, pero su falta de aprobación revela una debilidad estructural: la ausencia de voluntad política y el predominio de intereses gremiales en la agenda legislativa.

La eventual estatización del servicio notarial, aunque atractiva en términos de acceso y costos, plantea riesgos significativos de burocratización, pérdida de independencia y corrupción, como lo demuestra la experiencia comparada en países de Europa del Este y regímenes colectivistas. Por ello, resulta preferible explorar un modelo híbrido que combine la gestión privada con una mayor supervisión estatal, descentralización y control de tarifas.

## Referencias

BARDALLO, J. (1964). Derecho Notarial, Concepto, Contenido y División. *Revista A.E.U.*, 50, 252-296. <https://biblioteca3.aeu.org.uy/digital/RAEU/050/050-7-252-296.pdf>

CASTRO, P. (2025). *Proyecto de ley que crea la figura del abogado certificador*. LinkedIn. [https://es.linkedin.com/posts/paulhcastro\\_proyecto-de-ley-que-crea-figura-del-abogado-activity-7267970073456263168-qC5m](https://es.linkedin.com/posts/paulhcastro_proyecto-de-ley-que-crea-figura-del-abogado-activity-7267970073456263168-qC5m)

CHAVA, O. (2025). *Nuevo decano de Lima sobre precios que cobran las notariás: «Debería haber un tarifario notarial»*. LP Pasión por el Derecho. <https://lpderecho.pe/nuevo-decano-lima-tarifario-notarial/>

DECRETO LEGISLATIVO N° 1049 de 2006 [Presidente de la República]. Decreto Legislativo del Notariado. 26 de junio del 2006

DE VETTORI, J. (2020). Importancia de la función notarial en la protección de los derechos fundamentales en el contexto del COVID-19. *Ius Et Praxis*, 52(052), 187-196. [https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus\\_et\\_Praxis/article/view/5068](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/article/view/5068)

GARCÍA, J. (17 de septiembre de 2022). *El sistema notarial estatal*. LP Pasión por el Derecho. <https://lpderecho.pe/el-sistema-notarial-estatal/>

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. (2015). *Abogacía de la competencia en el mercado de servicios notariales en el Perú*. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/item/aeba792d-f600-43c2-9977-c3adbee90bd6>

PERÚ. (2024). *Proyecto de Ley del Abogado Certificador* [Proyecto de Ley N.º 9616/2024-CR]. [https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Proyecto-de-Ley-9616-2024-CR-LPDerecho\\_.pdf](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Proyecto-de-Ley-9616-2024-CR-LPDerecho_.pdf)

PERÚ. (2020). *Proyecto de Ley que modifica y deroga artículos del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado* [Proyecto de Ley N.º 5650/2020-CR].

MALLQUI, M. (s.f). Consideraciones Generales sobre la importancia del Derecho Notarial en el Perú. *Revista de Investigación Jurídica*, (9), 1-18. <https://www.usat.edu.pe/files/revista/ius/2015-I/paper08.pdf>