



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC  
LIMA  
CASO DEL TERCERO DE BUENA FE

### RAZÓN DE RELATORÍA

Lima, 8 de julio de 2020

Se publica la sentencia emitida en el Expediente 00018-2015-PI/TC y se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera entregará su fundamento de voto en fecha posterior, el que se adjuntará a la presente.

S.

  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator

Lpderecho.pe

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0018-2015-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5 de marzo de 2020

### Caso del Tercero de Buena Fe

CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313.

Magistrados firmantes:

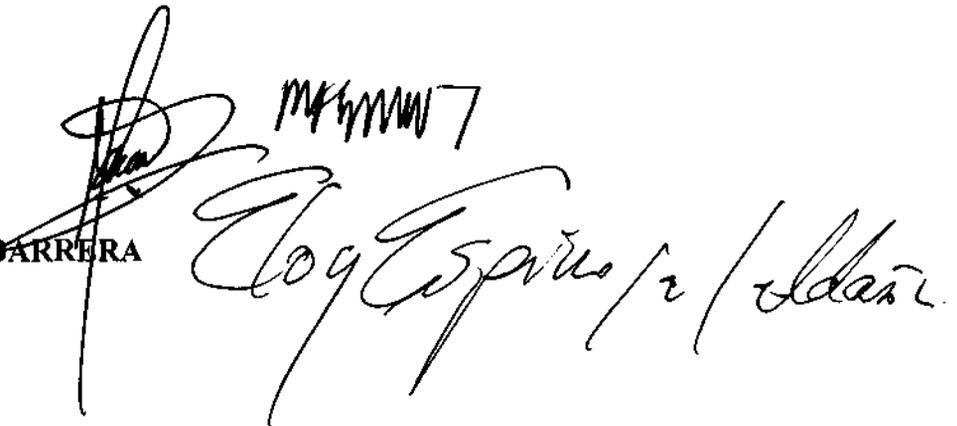
SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Artículo 5 y primera disposición complementaria y modificatoria de la Ley 30313, "Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación y modificatoria de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de los artículos 4° y 55° y la Quinta y Sexta Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo 1049"	Constitución: <ul style="list-style-type: none"><li>- artículo 1</li><li>- artículo 2, inciso 14</li><li>- artículo 2, inciso 16</li><li>- artículo 2, inciso 24</li><li>- artículo 58</li><li>- artículo 70</li><li>- artículo 73</li></ul>

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

##### B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

### II. FUNDAMENTOS

#### §1. DELIMITACIÓN DE LAS DISPOSICIONES OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN ESTE CASO

#### §2. SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO ALEGADOS EN LA DEMANDA

##### 2.1. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

##### 2.1.1. SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE NOTARIOS, ÁRBITROS, JUECES Y REGISTRADORES

##### 2.2. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS-DERECHOS DE DIGNIDAD, LIBERTAD INDIVIDUAL Y LIBERTAD CONTRACTUAL

##### 2.3. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LIBRE INICIATIVA PRIVADA Y ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

##### 2.4. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.5. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL CARÁCTER INALIENABLE DE LOS BIENES ESTATALES DE DOMINIO PÚBLICO, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN

III. FALLO

Lpderecho.pe

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de marzo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en sesión de Pleno del 5 de setiembre 2017, y el de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 15 de julio de 2015, más de cinco mil ciudadanos solicitan que se declare la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 30313, "Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación y modificatoria de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de los artículos 4° y 55° y la Quinta y Sexta Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo 1049", en cuanto regula los efectos de la "cancelación" de las inscripciones afectadas por títulos falsos o en los que hubo suplantación, estableciendo que dichos efectos no afectan la posición jurídica del tercero de buena fe.

La demanda se dirige también contra la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la norma impugnada, en el extremo que modifica el artículo 2014 del Código Civil. Específicamente, los ciudadanos pretenden que se declare la inconstitucionalidad del término "cancele" así como el sentido interpretativo por el cual el vocablo "anule" comprende las causas de nulidad por falsedad documentaria o suplantación de identidad.

Por su parte, con fecha 4 de julio de 2018, el Congreso de la República del Perú contesta la demanda, contradiciéndola y negándola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. Demanda

Los argumentos expuestos en la demanda y en su modificación son los siguientes:

- Los ciudadanos alegan que el artículo 5 de la Ley 30313 y el artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la norma impugnada, resultan inconstitucionales en tanto permiten que el propietario legítimo quede despojado de su propiedad, en beneficio del tercero de buena fe, a partir de un título falsificado o mediante la suplantación de identidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Señalan los demandantes que, en estos últimos años, el Perú se encuentra en un contexto de *boom* inmobiliario debido a su altísima rentabilidad en el mercado. Ello, alegan los ciudadanos, ha generado incentivos para despojar a los propietarios de sus terrenos a través de distintos medios incluyendo, claro está, la falsificación de títulos o la suplantación de identidad de los legítimos propietarios.

- En este sentido, argumentan los demandantes que el fin de las mafias que cometen fraudes inmobiliarios es aprovecharse de las debilidades de los sistemas notarial, registral, fiscal y judicial para transferir bienes ajenos de manera ilícita, a favor de terceros y demás adquirentes protegidos por el principio de fe pública registral, a cambio de una contraprestación económica.

Los demandantes indican que es una regla de sentido común que el comprador adquiera la propiedad en la medida que el vendedor sea titular del derecho; en tal sentido, el comprador solo podría ser propietario si el vendedor lo ha sido al momento de generarse la obligación de enajenar.

- Dicha regla, advierten los demandantes, se denomina “adquisición derivada”, en la que subyace la premisa de que el derecho de propiedad se traslada a otro sujeto en una relación de causa-efecto. Por lo tanto, se señala en la demanda que si el vendedor no era el propietario legítimo al momento de celebrar el contrato, entonces éste no habría transferido nada, toda vez que “nadie da más derecho del que tiene (*nemo plus iuris*)”.
- Los demandantes sostienen que todos los casos de fraude inmobiliario se reducen al siguiente esquema: i) primero, cuando a través de la suplantación de identidad o falsificación de documentos, se genera la apariencia de que el propietario legítimo es quien celebra un contrato con el comprador sobre un bien inmueble; y, ii) cuando este comprador, ahora aparente propietario del bien, celebra un siguiente contrato con un tercero.
- Esta parte señala que, en relación al primer escenario, no hay mayor discusión toda vez que, como resultado de la nulidad del contrato, los efectos no se despliegan; es decir, no se produciría la transferencia de propiedad. El problema surge, advierten los demandantes, en el segundo escenario, en el cual a través de la modificación del artículo 2014 del Código Civil que realiza la norma impugnada, el tercero se encuentra en una situación de relativa inmunidad frente al vicio de nulidad del negocio jurídico que le antecede por causa de la falsificación de documentos o por suplantación de identidad del propietario legítimo.
- Los demandantes advierten que el resultado de esta modificación no es otro que legalizar o convalidar los efectos del delito, tal como el lavado de activos; ello, añade esta parte, implica que estas organizaciones criminales puedan

MMH

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprovecharse de las debilidades del sistema registral, para despojar a los propietarios legítimos, contraviniendo así la Constitución, que protege el derecho de propiedad.

- La parte demandante alega que la propiedad es el derecho de mayor extensión que el sistema jurídico reconoce a una persona con miras al aprovechamiento y explotación económica de los bienes o realidades del mundo externo; en consecuencia, otorga a su titular las prerrogativas de libertad de uso y disfrute, disposición para modificar el derecho y protección frente a la interferencia ajena o inmunidad.

Asimismo, los demandantes sostienen que si bien el principio de fe pública registral obra en aras de garantizar la seguridad jurídica, no es menos cierto que éste no debería aplicarse en este tipo de casos, toda vez que el tráfico comercial se realizaría únicamente en virtud de las apariencias de los Registros Públicos, y no por medio de actos lícitos, honestos y regulares.

Afirman los demandantes que en virtud de la inviolabilidad de la propiedad, el propietario no puede ser perjudicado por una voluntad que nunca prestó, ni siquiera cuando del otro lado se encuentre un tercero de buena fe, que en este caso no es más que un titular aparente, nacido de la falsificación o suplantación; por lo que no existe justificación para que se le otorgue preferencia.

- Alegan los demandantes que el sistema jurídico no puede tolerar que una voluntad inexistente produzca efectos. Esto significa que el derecho de propiedad no puede perderse sin la voluntad del titular, por medio de la ilícita superposición de un falsario, pues esto vulneraría la dignidad humana, la libertad individual y la libertad contractual.
- También, indican los demandantes que si las víctimas, estafadas por los falsificadores, son el tercero que obró de buena fe y el propietario legítimo, este último no debería resultar perjudicado con la pérdida de su propiedad. Por el contrario, debería ser el Estado quien indemnice al perjudicado por mantener "notarios descuidados" o por el "error" que cometen los registradores al inscribir documentos falsificados.
- Sostienen que no existe libre mercado ni libre iniciativa privados de la economía social de mercado si los agentes económicos no pueden intercambiar voluntariamente sus bienes, con pleno respeto a la dignidad, libertad, libertad contractual y a la propiedad. Por ello, no puede restringirse el derecho de propiedad a causa de la falsificación de documentos y suplantación de identidad del propietario legítimo.
- Alegan los demandantes que, si tanto el propietario como el tercero de buena fe son inocentes y víctimas del fraude, ambos se encuentran en una misma posición

MM

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- valorativa; por lo que resulta contradictorio que se perjudique, sin razón justificativa, al propietario legítimo.
- En ese sentido, alegan que el tercero no debería ocupar una mejor posición jurídica frente al propietario legítimo, dado que ambos han actuado de buena fe y confiaron honestamente en el registro.
  - En todo caso, añaden, la primacía debería inclinarse a favor del propietario legítimo, pues se trataría del sujeto que representa la realidad jurídica y la regularidad del tráfico comercial, además de ser amparado por la cláusula de inviolabilidad del artículo 70 de la Constitución. De lo contrario, el circuito patrimonial no se edificaría sobre la base de la honestidad, legalidad y corrección, sino por el fraude, engaño o pillaje.

Señalan que, en efecto, si se protegiese al tercero de buena fe antes que al propietario perjudicado con la falsificación de documentos y suplantación de identidad, entonces podría suceder que el nuevo propietario, por efecto de su buena fe, luego sufra también un fraude, con lo cual perdería el derecho antes ganado por obra de un posterior tercero de buena fe.

- Los ciudadanos recurrentes afirman que la seguridad jurídica del tráfico comercial de bienes no es un argumento suficientemente válido para dejar en indefensión al propietario, que tiene consagrada constitucionalmente la inviolabilidad de su derecho.
- Los demandantes alegan que en determinados supuestos la aplicación del principio de fe pública registral es racional; sin embargo, ello deja de ser así en los casos de falsificación de documentos y suplantación de identidad, toda vez que se crearía un derecho sobre la base de lo ilícito.
- Explican los recurrentes que solo si el titular originario generó la apariencia que engaña al tercero de buena fe, la posición jurídica de aquél quedaría desplazada a favor de este último y de su conducta honesta.
- En el caso concreto de las falsificaciones o suplantaciones, los demandantes sostienen que no hay culpa del propietario; y, por lo tanto, la pérdida de su derecho implicaría un despojo ilegítimo, arbitrario y abusivo.
- Por un lado, argumentan los demandantes que por coherencia del sistema jurídico, el propietario original no puede perder su derecho por falsificaciones o suplantaciones. Así, los demandantes mencionan los casos de otros supuestos del ordenamiento jurídico (transmisión de títulos valores y adquisición de bienes muebles) en los que la buena fe del tercero no es suficiente para despojar al propietario original de su propiedad sin causa justificativa o, en todo caso,

cuando se advierte que no originó, permitió o toleró la situación de apariencia en la que confió el tercero de buena fe.

- Por otro lado, añaden los demandantes que, al aplicar la ponderación a los derechos en conflicto en este caso, el resultado favorece al propietario legítimo, es decir, prevalece el derecho de propiedad frente a la seguridad jurídica en el caso concreto.

Sostienen que la medida objeto de cuestionamiento es desproporcionada y, por lo tanto, inconstitucional, puesto que la tutela del tercero de buena fe conlleva al sacrificio desmesurado de derechos fundamentales como la propiedad, sin que exista razón para ello, más aún si el referido sacrificio no garantiza que realmente se cumpla con la finalidad de proteger a los terceros de buena fe, porque dichos terceros a su vez pueden resultar perjudicados en el futuro por tales medidas.

Señalan, además, que con la norma impugnada se ha establecido un criterio peligroso que podría despojar de su vivienda a cualquier persona en virtud de un título falso, bajo el pretexto de que existe un tercero de buena fe; lo que afectaría el derecho a la vivienda adecuada consagrado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Los demandantes sostienen al respecto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC) aprobó la Observación General N° 4, mediante la cual se recomienda a los Estados Parte que no se interprete el derecho a la vivienda en sentido restrictivo, como el *"mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o (...) como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"*.
- En consecuencia, señalan que el derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otros elementos, el aseguramiento de la tenencia, lo que permite gozar de un grado de seguridad frente al desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Adicionalmente, los demandantes plantean que las citadas disposiciones deben ser declaradas inconstitucionales por vulnerar también el artículo 73 de la Constitución, que establece que los bienes estatales de dominio público son inalienables, es decir, se prohíbe cualquier venta que se celebre sobre bienes estatales de dominio público.
- Por consiguiente, los demandantes manifiestan que no es posible que la transferencia de un bien estatal de dominio público se convalide a través de la figura del tercero de buena fe que la norma impugnada tutela. Esto, a criterio de

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los demandantes, contravendría la Norma Fundamental, en razón de que esta última privilegia el interés público sobre el interés particular.

- En tal sentido, esta parte argumenta que los particulares no pueden apropiarse de los bienes estatales de dominio público, ya sea por venta, prescripción adquisitiva o por inscripción registral de un título. Es decir, sostienen que no cabe la aplicación de la fe pública registral del tercero frente al carácter de inalienabilidad que prohíbe la celebración de ventas sobre bienes estatales de dominio público.

Sostienen los demandantes, en suma, que el propietario legítimo no puede perder su derecho por falsificación de documentos o suplantación de identidad. Así, debe entenderse que el marco constitucional exige para la configuración de la buena fe del tercero que este último haya verificado previamente el contenido y autenticidad de los asientos registrales y de los títulos archivados. Así, resulta inconstitucional que el tercero sea preferido al propietario legítimo en los supuestos de falsificación de documentos y suplantación de identidad antes mencionados.

#### B-2. Contestación de la demanda

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

Respecto a la supuesta vulneración del derecho de propiedad, señala el demandado que el Estado sí ha garantizado su inviolabilidad, a través de mecanismos de protección tales como la prescripción adquisitiva de dominio, la reivindicación, la indemnización justipreciada, el mejor derecho de propiedad, la fe pública registral, entre otros.

- Para reforzar su argumento, el demandado cita doctrina que sostiene que es evidente el drama de los despojados por el fraude, pero más severo sería el daño a los terceros por la desconfianza que tornaría frágiles a todas las adquisiciones; lo que generaría, a su vez, una sociedad de propietarios petrificados.
- Afirma el demandado que nuestra legislación protege al tercero de buena fe por ser diligente, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley, además de estar obligado a actuar conforme a los cánones mínimos de honestidad en la adquisición; por lo que, al contar con el mismo derecho de propiedad de quien hubiera sido víctima de fraude, tampoco puede ser castigado por el despojo del bien.
- En cuanto a la supuesta vulneración del principio de dignidad, sostiene el demandado que dicho principio no se habría afectado porque en el supuesto de que a una persona se le hubiese privado de su propiedad por falsificación u otros medios, ésta puede acudir a las autoridades competentes para solicitar el

MMP/

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resarcimiento del daño ocasionado.

- Por otra parte, sobre la supuesta vulneración de los principios de iniciativa privada y economía social de mercado, el demandado indica que, en nuestro sistema constitucional, la propiedad privada no puede ni debe ser entendida como absoluta, debido a que ésta puede ser válidamente limitada por el interés general.
- Asimismo, indica el demandado que la protección al adquirente de buena fe suele ser considerada como una sanción para el propietario que no es diligente con la protección de su propiedad en Registros Públicos.
- Por lo tanto, afirma el demandado que el artículo 2014 del Código Civil debe interpretarse en el sentido de que es aplicable solo a circunstancias excepcionales de tutela de terceros, cuya conducta sea digna de valoración positiva.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LAS DISPOSICIONES OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN ESTE CASO

1. La presente controversia constitucional tiene como objeto el control de constitucionalidad de determinadas disposiciones contenidas en la Ley 30313, las cuales regulan la figura del principio de fe pública registral en los casos de falsificación documentaria y suplantación de identidad.
2. En principio, el objeto de la Ley 30313, “Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación y modificatoria de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de los artículos 4 y 55 y la Quinta y Sexta Disposiciones Complementarias Transitorias y Finales del Decreto Legislativo 1049”, es el siguiente:

#### “Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones vinculadas a la oposición en el procedimiento de inscripción registral en trámite, la cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de los documentos presentados a los registros administrados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, así como modificar las disposiciones del Código Civil y del Decreto Legislativo del Notariado para prevenir y anular las acciones fraudulentas que afectan la seguridad jurídica”.

3. De la disposición glosada se desprende que su propósito es combatir la inseguridad jurídica producto de la transferencia ilícita de bienes en los supuestos de falsificación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

documentaria y de suplantación de identidad de un legítimo propietario, mediante los siguientes mecanismos enunciados en la aludida disposición: i) la oposición al procedimiento registral; y, ii) la cancelación del asiento registral.

4. Respecto al primer supuesto, y de conformidad con el artículo 31 del Reglamento de la Ley 30313, aprobado por el Decreto Supremo 10-2016-JUS, y publicado el 23 de julio de 2016 en el diario oficial *El Peruano*, se advierte que el administrado está facultado para oponerse al procedimiento de inscripción registral en trámite a fin de que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante Sunarp) ordene la tacha del título por falsificación de documentos o suplantación de identidad.
5. En relación con el segundo supuesto, y en atención a lo establecido en los artículos 46 y 47 del referido reglamento, la cancelación registral no busca cuestionar el procedimiento de inscripción, tal como es el caso de la oposición registral. Por el contrario, tiene por finalidad dejar sin efecto un asiento registral irregular extendido en cualquiera de los registros a cargo de la Sunarp, en los supuestos de falsificación documentaria y/o suplantación de identidad.
6. Asimismo, el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del artículo 2014 del Código Civil, establecidos en la ley en mención, disponen lo siguiente:

Artículo 5. Efectos de la cancelación	Disposiciones Complementarias Modificadorias
<p>La información contenida en las inscripciones y anotaciones preventivas que han sido canceladas, no perjudica al tercero en los términos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil. Tampoco perjudican las inscripciones, anotaciones o los títulos pendientes cuya prioridad registral sea anterior al asiento de cancelación. [Énfasis agregado]</p>	<p><b>Primera. [...]</b>                      modifícase los artículos 2013 y 2014 del Código Civil en los siguientes términos:                      [...]  <b>“Artículo 2014. Principio de buena fe pública registral</b>                      El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se «anule», rescinda, «cancele» o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan.</p> <p>La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro”. [Énfasis agregado]</p>

MPA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Ahora bien, corresponde precisar que, de la revisión de la demanda y de su modificación, se desprende que los extremos realmente cuestionados de la Ley 30313 están relacionados con los supuestos de cancelación del asiento registral por causa de falsificación documentaria y/o suplantación de identidad. Efectivamente, los demandantes en todo momento han manifestado que es inconstitucional que los efectos de la cancelación antes mencionada no alcancen ni afecten la posición jurídica del tercero de buena fe. Así, se advierte que los ciudadanos solicitan a este Tribunal que:

i. Se declare inconstitucional el artículo 5 de la Ley 30313 en cuanto establece que los efectos de la cancelación registral dispuesta en supuestos de falsificación documentaria y/o suplantación de identidad no perjudican al tercero de buena fe. Es decir, se cuestiona en realidad el primer extremo del referido artículo antes citado; y,

ii. Se declare la inconstitucionalidad del término “cancele” así como el sentido interpretativo en virtud del cual el vocablo “anule” comprende las causas de nulidad por falsedad documentaria o suplantación de identidad, establecidos en la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313, en el extremo que modifica el artículo 2014 del Código Civil.

8. Como referencia inicial, este Tribunal advierte que a través de la Ley 30313, el legislador pretendía evitar que el tercero de buena fe sea perjudicado por la cancelación de las inscripciones y anotaciones preventivas en supuestos de falsificación de documentos y suplantación de identidad. De lo contrario, de conformidad con el demandado, ello solo produciría incertidumbre en la circulación de bienes inmuebles, alterando así el tráfico comercial y, en consecuencia, el desarrollo económico del país.

9. Ambas modalidades ilícitas, en realidad, fueron utilizadas para forzar la circulación de bienes inmuebles, configurándose así un grave problema legal y social en nuestro país. De ahí que el legislador haya querido enfrentar dicha problemática a través de un conjunto de iniciativas legislativas, como los proyectos de ley que dieron origen a la Ley 30313, que se muestran a continuación:

Número de Proyecto de Ley	Título del Proyecto de Ley
03849	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1049, respecto de las prohibiciones a notario
03848	Ley que modifica los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y la quinta y sexta disposición complementaria transitoria y final del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado
03365	Ley que modifica el artículo 2014 del Código Civil
03350	Ley que previene el fraude en compra ventas al modificar los artículos 54 y 55 del

*MPA*

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	Decreto Legislativo 1049, Ley del Notariado, y el artículo 2014 del Código Civil. Decreto Legislativo 295
03257	Ley que modifica el artículo 4 del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado
03029	Ley que modifica el Código Civil en lo relativo al principio de buena fe registral
02996	Ley que establece disposiciones vinculadas a la oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación o falsificación, así como la modificación de los artículos 2013 y 2014 del Código Civil y de diversas normas del Decreto Legislativo 1049

10. Ahora bien, esta problemática muestra que el sistema registral en nuestro país ha atravesado por etapas en las que sus debilidades permitieron que documentos falsificados o emitidos sobre la base de la suplantación de identidad sean inscritos, en detrimento de propietarios originarios, temática aludida en los argumentos de los demandantes cuando cuestionan las disposiciones objeto de control constitucional en este caso.

11. De esta manera, la dilucidación de la presente controversia constitucional está relacionada directamente con la evaluación en torno al efectivo cumplimiento o no por parte del Estado, a través de las disposiciones cuestionadas de la Ley 30313, de su deber de garantizar el derecho de propiedad y la seguridad jurídica en el marco de la transferencia de bienes inmuebles.

12. Explicado lo anterior, este Tribunal analizará a continuación si las disposiciones cuestionadas han vulnerado o no los derechos fundamentales y principios constitucionales invocados en la demanda, como son: el derecho a la propiedad, la dignidad, la libertad y libertad contractual, los principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado, el derecho a la vivienda adecuada y la inalienabilidad de los bienes de dominio público.

## §2. SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO ALEGADOS EN LA DEMANDA

### 2.1. Sobre la supuesta vulneración del derecho de propiedad

13. El inciso 16 del artículo 2 de la Constitución garantiza que toda persona tiene derecho a la propiedad privada. Asimismo, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que:

#### “Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.
14. Desde la perspectiva del derecho civil, el derecho a la propiedad también es concebido como aquella potestad jurídica que permite a todo individuo usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En consecuencia, en virtud del derecho a la propiedad, una persona puede servirse del bien, percibir las ganancias que se generen con éste y darle el destino que considere pertinente de acuerdo a sus intereses.
15. Ahora bien, un modelo de Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por la concurrencia de derechos y principios que orientan el actuar público y privado, a fin de garantizar la convivencia social y el desarrollo del país. De ahí que, ningún derecho subjetivo, entre ellos el derecho a la propiedad, cuente con un carácter absoluto.
16. Pero, además, corresponde precisar que en el Capítulo III (“De la propiedad”) del Título III de la Constitución Política del Perú de 1993, titulado “Régimen económico”, se encuentra el artículo 70, según el cual:
- “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. **Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley.** A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.” [Énfasis agregado]
17. Como se puede apreciar, la Constitución Política de 1993 garantiza que el derecho a la propiedad sea ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites legales. Esto, claro está, hace referencia a la función social del derecho a la propiedad (Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 26).
18. En atención a los fines del Estado Social y Democrático, la Constitución reconoce la función social de la propiedad, que se sustenta en la doble dimensión de este derecho, como derecho subjetivo y como un instituto y valor objetivo que informa el ordenamiento jurídico. Las actuaciones legítimas que de dicha función social se deriven pueden exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.
19. Por estas consideraciones, este Tribunal reafirma que el derecho a la propiedad es, esencialmente, un derecho de toda persona y, a la vez, un principio constitucionalmente garantizado (Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 26). De esta manera, el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia (Sentencia 0864-2009-AA/TC, fundamento 20).

MMA

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. En este orden de ideas este Tribunal destaca que el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser. a) un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; y, b) un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política (Sentencia 5614-2007-AA/TC, fundamento 7).
21. Siendo ello así, el contenido constitucionalmente protegido del derecho de propiedad no puede determinarse únicamente desde la óptica de los intereses particulares, sino que debe tomarse en cuenta, necesariamente su función social, esto es, su relación con el bienestar general.
22. Respecto a las limitaciones del derecho a la propiedad, este Tribunal ha indicado que existen restricciones admisibles para el goce y ejercicio este derecho, las mismas que deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) estar establecidas por ley; (ii) ser necesarias; (iii) ser proporcionales; y, (iv) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Así, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución, sin otras excepciones (Sentencia 0864-2009-AA/TC, fundamento jurídico 20).
23. Indicado lo anterior, corresponde evaluar lo sostenido por los demandantes en el sentido de que a través de la aplicación de las disposiciones impugnadas se estarían legitimando los actos ilícitos de las mafias inmobiliarias, en los supuestos de falsificación de documentos y suplantación de identidad, a favor del tercero de buena fe y en detrimento de los propietarios originarios. En concreto, los demandantes plantean lo siguiente:
- i) Primer paso: B, quien mediante falsificación documentaria o suplantación de identidad, aparenta haber celebrado un contrato para adquirir el bien inmueble de A;
  - ii) Segundo paso: B realiza un procedimiento de inscripción registral para que en Registros Públicos aparezca como propietario del bien que originalmente le pertenecía a A;
  - iii) Tercer paso: C, quien desconoce de la ilicitud de la operación que antecede a la que él realiza y, por ello, goza de la presunción de buena fe, celebra un contrato de compraventa con B.
24. Específicamente, con relación al principio de fe pública registral, los demandantes señalan que éste no debe resultar aplicable en el escenario antes descrito por cuanto



la nulidad generada en el primer paso producto de la falsificación documentaria o suplantación de identidad debe alcanzar también al tercer paso; es decir, al contrato celebrado entre B y C.

25. Al respecto, este Tribunal debe precisar que lo afirmado por los demandantes respecto a los alcances de la alegada nulidad generada en el primer paso no tiene relación directa ni constituye un elemento relevante para el análisis de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la presente controversia. En efecto, el parámetro de control en el presente caso está comprendido por el contenido constitucionalmente protegido y/o núcleo duro de los derechos y principios constitucionales mencionados *supra*, a saber, el derecho a la propiedad, la dignidad, la libertad y libertad contractual, los principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado, el derecho a la vivienda adecuada y la inalienabilidad de los bienes de dominio público según lo establecido en el artículo 73 de la Constitución.

26. Por otro lado, los demandantes alegan que, en aplicación de las disposiciones impugnadas, el propietario original, siempre y en todos los casos, se encontraría en una situación de desprotección e indefensión y que los medios disponibles que ofrece la Sunarp no bastarían para proteger al propietario originario en tales supuestos de falsificación de documentos y suplantación de identidad.

27. Lo anterior se encuentra relacionado directamente con la seguridad jurídica que, en principio, brinda la inscripción de la propiedad en los registros públicos. Al respecto, en la Sentencia 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC (acumulados), este Tribunal ha tenido oportunidad de indicar que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución. Se trata de un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad (fundamento 3).

28. Así, en dicha sentencia, este Colegiado reconoció que la inscripción registral del derecho de propiedad dota de seguridad jurídica al ejercicio de ese derecho (fundamento 4). Es así que lo que aparece en los registros públicos se presume como cierto.

29. De esta forma, se busca brindar garantías a ambas partes: al propietario original, quien debería mantener la titularidad ante el registro, salvo posteriores transferencias que realice sobre su propiedad; y al tercero que de buena fe confía en el registro para adquirir bienes.

30. De modo que, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución reconoce, se requiere poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y con ello tener la oportunidad de generar, a partir de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que le son consustanciales (Sentencia 0016-2002-AI/TC, fundamento 5).

31. En suma, si bien en el pasado, este Tribunal ha sostenido que era la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trascendía su condición de tal y se convertía en una garantía para la creación de riqueza (Sentencia 0016-2002-AI/TC, fundamento 5), también fue cuidadoso en señalar que la garantía que reviste el título inscrito será meramente aparente si no se crean las condiciones razonables y suficientes para que el procedimiento previo a la inscripción esté provisto también de la suficiente seguridad jurídica, pues de lo que se trata es de que el registro sea fiel reflejo de la realidad jurídica extra registral (Sentencia 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC y acumulados, fundamento 4).

32. Por ello, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho a la propiedad, de forma tal que se cuente con los mecanismos indispensables para combatir los actos ilícitos que atenten contra los derechos de los propietarios.

33. Precisamente, en atención a esto último, este Tribunal advierte que la realidad actual plantea que en determinados supuestos ello, por sí mismo, no basta para garantizar los derechos del propietario como tampoco es suficiente para coadyuvar al desarrollo económico de la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

34. Así, al grave problema social en relación a la propiedad, reconocido en el pasado por este Tribunal y caracterizado por el considerable número de propietarios en nuestro país que no poseen un título de propiedad inscrito en registros públicos, situación que impide ejercer a plenitud el derecho a la propiedad constitucionalmente reconocido, se suman otros problemas igualmente alarmantes y que socavan las bases del Estado Constitucional de Derecho, como es el caso de la corrupción, expresada, en relación al caso que nos ocupa, en las actuaciones ilícitas que se materializan con la falsificación de documentos y con la suplantación de identidades de los propietarios originarios.

35. De esta forma, en tales escenarios, la inscripción en los registros públicos de un título de propiedad, que como se ha indicado previamente, dota en principio de seguridad jurídica, resulta insuficiente si es que el propietario no mantiene una conducta diligente en relación al registro. Al respecto, es de conocimiento de este Tribunal que la Sunarp ofrece mecanismos gratuitos para proteger la propiedad, tales como el servicio de alerta registral, el cual comprende a su vez: i) la alerta de inscripción y ii) la alerta de publicidad.

36. Por lo expuesto, si se considera que el ejercicio de derechos, como la propiedad, implica también el cumplimiento de deberes, entonces, le corresponde al propietario el cumplimiento de un deber de diligencia con relación al registro, haciendo uso de



los mecanismos gratuitos que el Estado, a través de la Sunarp, ha puesto a su disposición para el resguardo de su propiedad.

37. De manera complementaria a lo anterior, resulta meridianamente claro que, en principio, si bien la inscripción en los registros públicos brinda seguridad jurídica al bien inscrito, también es cierto que el correcto funcionamiento del sistema registral exige de parte de los notarios, árbitros, jueces y registradores un adecuado ejercicio de sus funciones y deberes de especial diligencia, siendo, en todo caso, el propietario el principal interesado en la protección jurídica de su propiedad.
38. Sin embargo, si bien ello debe ser así como regla general, este Tribunal no puede ignorar el hecho de que no necesariamente todos los propietarios se encuentran en igualdad de condiciones para poder cumplir con los deberes de diligencia antes mencionados, lo que evidentemente guarda relación con la situación socioeconómica, cultural y educativa de quien es propietario.
39. A ello debe añadirse que este Tribunal no puede dejar de reconocer que los actos de corrupción al interior de las instituciones públicas, especialmente en los últimos años, han obstaculizado el cumplimiento de los fines que son ínsitos al Sistema Nacional de Registros Públicos, como “mantener y preservar la unidad y coherencia del ejercicio de la función registral en todo el país, orientado a la especialización, simplificación, integración y modernización de la función, procedimientos y gestión de todos los registros que lo integran”, según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 26366, “Ley de creación del Sistema Nacional de Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos”.
40. Así, en no pocos casos, incluso la diligencia de los propietarios, en tanto deber correlato del ejercicio del derecho de propiedad, no resulta ser suficiente para contrarrestar de manera efectiva los peligros reales que dimanar de la existencia de organizaciones criminales en la sociedad, las que, incluso, pueden llegar a infiltrarse en las instituciones públicas afectando el interés general.
41. En consecuencia, este Tribunal considera que el deber de diligencia exigible a los propietarios, como regla general de actuación, debe ser reforzado con medidas implementadas desde el Estado, no solamente en aras de proteger a los titulares del derecho y a la propiedad como instituto y valor del ordenamiento jurídico, sino también, en cumplimiento del mandato constitucional de lucha contra la corrupción, sea ésta pública o privada.
42. Al respecto, si bien este Tribunal ha enmarcado este mandato constitucional como principalmente exigible en el ámbito de las instituciones públicas en variada jurisprudencia (Sentencias 0009-2007-AI/TC y 0010-2007-AI/TC, acumulados, fundamentos 57 y 58; Sentencia 0017-2011-PI/TC, fundamento 15-16), también es cierto que dicho mandato surte plenos efectos frente a los poderes privados, en

aplicación del principio de fuerza normativa de la Constitución, que caracteriza a un Estado Constitucional de Derecho.

43. Ahora bien, una de las medidas implementadas desde el Estado para hacer frente a la problemática de la falsificación de documentos y suplantación de identidad ante los registros públicos, a criterio del demandado, sería precisamente la Ley 30313, cuyo artículo 5 y Primera Disposición Complementaria y Modificatoria son objeto de control de constitucionalidad en el presente caso, en los extremos detallados *supra*.
44. Lo que objetan los demandantes, sin embargo, es que dichas disposiciones, en los supuestos de falsificación de documentos y suplantación de identidad ante los registros públicos, a través de la aplicación del principio de la fe pública registral, menoscaban el goce y ejercicio del derecho de propiedad de las víctimas de tales actos delictivos, en beneficio de un tercero que, presuntamente, desconocía de la ilicitud de tales actos al momento de adquirir el bien inmueble.
45. En relación a esto último, como dispone el propio artículo 2014 del Código Civil, “la buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro”. De esta manera, la figura de la buena fe del tercero, en tanto presunción *iuris tantum*, constituye una opción del legislador que se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente posible y que responde al fin constitucional de favorecer la seguridad jurídica, en tanto principio implícito del ordenamiento estatuido por la Norma Fundamental, en el ámbito de la transferencia de bienes, todo ello a fin de fomentar las transacciones comerciales, por cuanto es deber del Estado estimular la creación de riqueza y garantizar la libertad de comercio e industria, según lo establecido en el artículo 59 de la Constitución.
46. Pero más allá de ello, también se advierte la presunción *iuris tantum* de exactitud y certeza de lo inscrito en los registros públicos. Presunción esta última que, como tal, es derrotable de acuerdo al legislador, en virtud del principio de legitimación. Dicho principio ha sido establecido en la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313, según la cual:

#### Artículo 2013. Principio de legitimación

El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

El asiento registral debe ser cancelado en sede administrativa cuando se acredite la suplantación de identidad o falsedad documentaria y los supuestos así establecidos con arreglo a las disposiciones vigentes.

La inscripción no convalida los actos que sean nulos o anulables con arreglo a las disposiciones vigentes.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

47. En suma, si un propietario cumple con su deber de mantener actualizado el registro del bien inmueble que le pertenece y emplea los mecanismos que actualmente provee la SUNARP para acceder de manera gratuita al estado de las partidas registrales y a la información correspondiente; y si a ello se añade que la adquisición de la propiedad del tercero requiere, para configurarse, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil, entonces, puede concluirse válidamente que la opción del legislador de haber establecido en el ordenamiento jurídico el principio de fe pública registral no vulnera la Constitución.
48. Sin embargo, también es cierto que los supuestos especiales de falsificación de documentos y suplantación de identidad, en la medida que son ilícitos penales, colocan al propietario que es víctima de tales actos en una posición de desventaja real difícilmente superable dada la eventual complejidad de la organización delictiva que comete este tipo de delitos.
49. De esta manera, no bastaría, en principio, la diligencia y el eventual escrupuloso cumplimiento de la ley para hacer frente de manera eficaz a la criminalidad en un caso concreto de esta naturaleza.
50. Esta conclusión se ve reforzada si se tiene en cuenta que, en caso se produzca la falsificación de documentos y/o la suplantación de la identidad del propietario materializadas a través de actos viciados en trámite de inscripción o ya inscritos, en aplicación de la propia Ley 30313, aquél no podría actuar directamente, sea para formular oposición en el procedimiento de inscripción registral en trámite, o sea para solicitar la cancelación del asiento registral, toda vez que ello corresponderá a las autoridades o funcionarios involucrados en dichos actos viciados.
51. Al respecto, debe tomarse en cuenta el contenido de los artículos 2, 3.1 y 4.2. de la Ley 30313:

Artículo 2. Naturaleza del procedimiento de inscripción registral:

(...) Únicamente cabe admitir el apersonamiento de autoridades o funcionarios al procedimiento de inscripción en trámite para plantear su oposición por suplantación de identidad o falsificación de documentos, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 3. Formulación de oposición en el procedimiento de inscripción registral en trámite.

3.1. Solo se admite el apersonamiento del notario, cónsul, juez, funcionario público o árbitro al procedimiento de inscripción registral en trámite en los casos de suplantación de identidad o falsificación de documentos, mediante la oposición a éste sustentada exclusivamente en la presentación de los siguientes documentos, según corresponda (...).

MMP

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4. Supuestos especiales de cancelación de los asientos registrales

4.2. La solicitud de cancelación de asiento registral solo es presentada ante los Registros Públicos por notario, cónsul, juez, funcionario público o árbitro, según corresponda, que emitió alguno de los documentos referidos en los literales a, b, c, d y e del párrafo 3.1 del artículo 3.

52. Siendo ello así, en atención a todo lo previamente expuesto, este Tribunal considera que una interpretación armónica del derecho de propiedad y del principio de seguridad jurídica conlleva a sostener que en los casos en los que fehacientemente el propietario haya sido víctima de falsificación de documentos y/o suplantación de identidad, para la configuración de la buena fe del tercero, será indispensable haber desplegado una conducta diligente y prudente desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de la observancia, claro está, de los propios requisitos exigidos por el artículo 2014 del Código Civil, en los términos en los que ha sido modificado por la Ley 30313, como por ejemplo, la escrupulosa revisión de los asientos registrales y de los títulos archivados.

53. Esto último constituye un elemento justificado por la naturaleza de las cosas, en los términos antes explicados, para que se configure la buena fe del tercero de acuerdo con el artículo 2014 del Código Civil, modificado según la ley antes citada.

54. De esta forma, únicamente podrá considerarse configurada la buena fe del tercero, en estos supuestos, cuando la apariencia de titularidad sea tal que, razonablemente, no sea posible para el común de las personas identificar la inexactitud del registro por causa de falsificación de documentos y suplantación de identidad.

55. A mayor abundamiento, cabe mencionar que en el ordenamiento jurídico peruano se han expedido normas con la finalidad de dotar de contenido a la diligencia y prudencia exigidas al tercero para la adquisición de bienes cuyo origen está relacionado con ciertas actividades ilícitas, como las que atentan contra la administración pública, las actividades vinculadas a la criminalidad organizada, entre varias otras.

56. Tal es el caso del reglamento del Decreto Legislativo 1373, "Decreto Legislativo sobre extinción de dominio", aprobado por "Decreto Supremo 007-2019-JUS", publicado cuyo artículo 66 indica lo siguiente:

**Artículo 66.- Tercero de buena fe**

Tercero de buena fe es aquella persona, natural o jurídica, que no sólo acredita haber obrado con lealtad y probidad, sino que también ha desarrollado un comportamiento diligente y prudente, debiendo reunir los siguientes requisitos:

MM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

66.1. La apariencia del derecho debe ser tal que todas las personas al inspeccionarlo incurrieran en el mismo error.

66.2. Al adquirir el derecho sobre el bien patrimonial se verificaron todas las condiciones exigidas por leyes, reglamentos u otras normas.

66.3. Tener la creencia y convicción de que adquirió el bien patrimonial de su legítimo titular y siempre que no concurren las siguientes circunstancias:

a) Pretender dar al negocio una apariencia de legalidad que no tenga o para encubrir su verdadera naturaleza.

b) Pretender ocultar o encubrir al verdadero titular del derecho.

c) Concurrir declaraciones falsas respecto al acto o contrato para encubrir el origen, la procedencia, el destino de los bienes patrimoniales o la naturaleza ilícita de estos.

57. Pero más allá de las exigencias normativas previamente detalladas que son necesarias para la configuración de la buena fe en los términos del artículo 2014 del Código Civil, según se trate de bienes relacionados con los ilícitos a los que se refiere el Decreto Legislativo 1373, corresponde señalar que la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado también, en diversas resoluciones que ha expedido, algunos criterios para determinar si se ha configurado la buena fe del tercero en cada caso.

58. Así, en la Casación 3098-2011-Lima, de fecha 30 de julio de 2012, la Corte Suprema refirió en el fundamento décimo cuarto lo siguiente:

Que, los hechos referidos en el considerando que antecede analizados en su conjunto evidencian que los adquirentes (...) conocían la inexactitud del registro o cuando menos estaban en condición razonable de no desconocerla pues *con un mínimo de diligencia tales compradores hubieran podido constatar que el bien que pretendían adquirir estaba siendo poseído por terceros con título de propietarios*, por tanto queda claro que en el presente caso se ha desvirtuado la buena fe de los adquirentes; máxime, si se tiene en cuenta que debido a la importancia económica de los bienes inmuebles y los usos generalmente aceptados en este tipo de negocios *la diligencia ordinaria mínima impone al comprador el deber de verificar el estado actual del bien que adquiere y principalmente quién o quiénes detentan la posesión del mismo* pues en aplicación de lo que dispone el artículo 912 del Código Civil al poseedor de un bien se le reputa propietario mientras no se demuestre lo contrario (cursivas agregadas).

59. Este criterio ha sido reiterado en la Casación 3187-2013-Cajamarca, de fecha 22 de octubre de 2014 (fundamento décimo) y en la Casación 1589-2016-Lima Norte, de fecha 9 de mayo de 2017, en cuyo fundamento sexto se indicó además "que el recurrente conocía de la posesión de la demandante, siendo que un comprador diligente no solo intenta conocer quién ocupa el inmueble que pretende adquirir, sino a título de qué lo ocupan".

60. En esa misma línea, se encuentra la Casación 105-2016-Santa de fecha 4 de octubre de 2017 (fundamento cuarto) y, especialmente, la Casación 1430-2016-Lima, de fecha 21 de marzo de 2018 (fundamento vigésimo), resolución en la que los jueces supremos respaldaron la conclusión según la cual en el caso concreto no se había configurado la buena fe de los demandados por cuanto estos se encontraron en la posibilidad razonable de conocer quiénes eran los poseedores del inmueble *sub litis* así como el título que ostentaban.
61. Así también, además de reiterar el criterio esbozado en las resoluciones previamente citadas, en la Casación 11620-2016-Junín, de fecha 27 de marzo de 2018, se indicó en su fundamento 6.9 que:
- Si bien el artículo 2014 del Código Civil precisa que el adquirente es protegido en la medida en que ha incorporado a su patrimonio derechos sustentado en la fe del registro (confianza en la apariencia registral); sin embargo, en la misma línea interpretativa de la Sala de mérito debe considerarse que la buena fe no solo se acredita con revisar los antecedentes registrales o con obtener anticipadamente al negocio jurídico de compraventa el certificado de gravamen, *sino que exige se tenga que indagar sobre la situación real del inmueble, por sobre todo si los que lo transfirieron tienen la capacidad para disponer el derecho, lo cual no ha sucedido en el caso concreto.*
62. En atención a todo lo previamente indicado, este Tribunal reafirma que la exigencia de diligencia y prudencia antes requeridas, en escenarios de falsificación de documentos y la suplantación de identidad en perjuicio del propietario original, no solo es coherente con los requisitos de las disposiciones normativas relativas a la configuración de la buena fe del tercero cuando el bien está relacionado con ciertas actividades ilícitas, como se ha indicado previamente, sino que también resulta conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema desarrollada en torno al contenido y alcances del artículo 2014 del Código Civil.
63. En todo caso, no puede perderse de vista que la exigencia de determinados requisitos para la configuración de la buena fe del tercero, especialmente en escenarios donde el propietario ha sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad, debe tener en cuenta, necesariamente, las particularidades y características de cada caso concreto.
64. Por otro lado, en escenarios en los que la víctima de los actos delictivos deja de ser propietario en aplicación del aludido artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313, y se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que hayan dificultado el cumplimiento de su deber de diligencia, como puede ser la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole, corresponderá al juez, en caso de controversia, sustentar su decisión a través del desarrollo de una motivación cualificada.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Ello se debe a que, con dicha decisión, se estaría incidiendo negativamente en un derecho fundamental, como la propiedad, de personas que no se encuentran en igualdad de condiciones respecto de los demás miembros de la sociedad.
66. Así, este deber de motivación cualificada en tales casos, responde a dos exigencias: al derecho a la debida motivación de los justiciables, pero también, a la fuerza normativa del derecho que es objeto de restricción por el órgano jurisdiccional.
67. Por lo tanto, los extremos cuestionados del artículo 5 y de la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30313 son constitucionales en tanto se considere que para la configuración de la buena fe del tercero resulta indispensable que éste haya desplegado una conducta diligente y prudente, en todas las etapas, además del pleno cumplimiento de todos los requisitos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313.
68. En atención a lo anterior, corresponde desestimar dicho extremo de la demanda.

**2.1.1. Sobre la responsabilidad de los notarios, árbitros, jueces y registradores**

69. Lo indicado previamente en relación a cómo deben interpretarse las disposiciones cuestionadas a partir de la publicación de la presente sentencia no obsta que este Tribunal desarrolle algunas consideraciones en torno a la responsabilidad de los notarios, árbitros, jueces y registradores.
70. En primer lugar, con respecto a los notarios, el Decreto Legislativo 1049, "Decreto Legislativo del Notariado" y sus modificatorias han establecido los supuestos en los cuales éstos son responsables en sede administrativa (artículo 144), en sede civil y en sede penal (artículo 145). Asimismo, los tres tipos de responsabilidad pueden concurrir de forma simultánea; toda vez que, en virtud del artículo 146 del citado Decreto Legislativo, cada uno de ellos es independiente.
71. De esta manera, se observa sobre el particular que en el ordenamiento jurídico peruano se cuenta con disposiciones sobre la responsabilidad de los notarios. Sin embargo, no puede perderse de vista que toda regulación sin una adecuada aplicación no puede cumplir los fines que le son insitos.
72. En ese sentido, el Tribunal de Honor y el Consejo del Notariado deberán sancionar ejemplarmente la conducta de los notarios que dolosamente o por negligencia afecten el derecho de propiedad.
73. En segundo lugar, con respecto a los árbitros, si bien el artículo 32 del Decreto Legislativo 1071, "Decreto Legislativo que norma el arbitraje", se refiere a la causal de responsabilidad por daños y perjuicios ocasionados por dolo o culpa inexcusable en el ejercicio de sus atribuciones, este Tribunal advierte que resulta razonable considerar que en determinados casos los árbitros pueden incurrir en supuestos de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

responsabilidad civil y penal, lo que corresponderá ser determinado por el legislador democrático.

74. Efectivamente, cuando los árbitros dirimen conflictos pueden cometer ilícitos que ameriten que el legislador regule en determinado sentido la responsabilidad de éstos, en materia civil y penal, con la finalidad de prevenirlos y evitar, que en situaciones como las reguladas por las disposiciones cuestionadas en el presente proceso, de falsificación de documentos y suplantación de identidad, se amenace o vulnere el derecho de propiedad.
75. En tercer lugar, en el caso de los jueces, debe recordarse que de acuerdo al artículo 200 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, se tiene que:

Artículo 200: Los miembros del Poder Judicial son responsables civilmente por los daños y perjuicios que causan, con arreglo a las leyes de la materia. Son igualmente responsables por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones. Las acciones derivadas de estas responsabilidades se rigen por las normas respectivas.

76. Además, en el artículo 43 de la Ley 29277, "Ley de la Carrera Judicial", se han establecido los supuestos de responsabilidad civil, penal y administrativa de los miembros del Poder Judicial:

Artículo 43: Los miembros del Poder Judicial son responsables civil, penal y administrativamente con arreglo a la ley de la materia.

77. Asimismo, de acuerdo a los artículos 509 y 516 del Código Procesal Civil:

Artículo 509.- Procedencia.- El Juez es civilmente responsable cuando en ejercicio de su función jurisdiccional causa daño a las partes o a terceros, al actuar con dolo o culpa inexcusable, sin perjuicio de la sanción administrativa o penal que merezca. La conducta es dolosa si el Juez incurre en falsedad o fraude, o si deniega justicia al rehusar u omitir un acto o realizar otro por influencia. Incurre en culpa inexcusable cuando comete un grave error de derecho, hace interpretación insustentable de la ley o causa indefensión al no analizar los hechos probados por el afectado. Este proceso sólo se impulsará a pedido de parte.

Artículo 516.- Obligados al resarcimiento.- La obligación de pago de los daños y perjuicios es solidaria entre el Estado y el Juez o Jueces colegiados que expidieron las resoluciones causantes del agravio.

78. Así también, de acuerdo al artículo 418 del Código Penal lo jueces son responsables penalmente por el delito de prevaricato siempre que incurran en los siguientes supuestos que se mencionan a continuación:

Prevaricato. Artículo 418°.- El Juez o el Fiscal que dicta resolución o emite dictamen, manifiestamente contrarios al texto expreso y claro de la ley, o cita pruebas inexistentes o hechos falsos, o se apoya en leyes supuestas o derogadas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años.

79. En cuarto lugar, en lo que respecta a los registradores, debido a las consecuencias que genera el sistema registral en el derecho de propiedad de las personas, éstos resultan responsables en caso de errores. Así, el literal d) del artículo 3 de la Ley 26366, “Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos”, señala que son garantías del Sistema Nacional de los Registros Públicos “la indemnización por los errores registrales, sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan conforme a ley”. Asimismo, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, los registradores también pueden ser sancionados administrativa y penalmente.

80. Mención especial merece la comisión del delito de falsificación de documentos, establecido en el artículo 427 del Capítulo I del Título XIX “Delitos contra la fe pública” del Código Penal, en los que pueden incurrir los notarios, árbitros, jueces y registradores en calidad de autores o coautores.

81. Explicado lo anterior, si bien el ordenamiento jurídico peruano en la actualidad ha previsto mecanismos legales para prevenir y, eventualmente, para sancionar a los notarios, a los jueces y registradores, no se advierte una regulación suficiente que pueda prevenir la comisión de ilícitos por parte de árbitros y registradores, lo que constituye, en atención a los derechos y bienes constitucionales en juego, una tarea pendiente del legislador.

82. En todo caso, además de ello, este Tribunal estima pertinente reiterar que los notarios, árbitros, jueces y registradores deben ejercer sus atribuciones de conformidad no solo con la ley, sino especialmente con la Constitución y los derechos y principios que ella consagra como la propiedad y la seguridad jurídica.

## **2.2. Sobre la supuesta afectación de los principios-derechos de dignidad, libertad individual y libertad contractual**

83. Los demandantes alegan que los extremos cuestionados de las disposiciones analizadas previamente afectan los principios-derechos de dignidad, libertad y libertad contractual en tanto arbitrariamente invaden la esfera de libertad del ser humano.

84. Sobre lo primero, el artículo 1 de la Constitución establece que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado". Así, el principio-derecho de dignidad constituye la piedra fundante de nuestro edificio constitucional.

85. En relación con lo anterior, este Tribunal ha sostenido en la Sentencia 10087-2005-PA/TC que:

(...) la dignidad de la persona humana constituye un valor y un principio constitucional portador de valores constitucionales que prohíbe, consiguientemente, que aquélla sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento instrumental. Pero la dignidad también es un *dinamo* de los derechos fundamentales; por ello es *parámetro* fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, así como la *fuentes* de los derechos fundamentales. De esta forma la dignidad se proyecta no sólo defensiva o negativamente ante las autoridades y los particulares, sino también como un principio de actuaciones positivas para el libre desarrollo de la persona y de sus derechos" (fundamento 5).

86. Siendo ello así, en la medida que los extremos de las disposiciones cuestionadas, en tanto se interpreten en el sentido establecido *supra*, garantizan no solo la seguridad jurídica que requiere una persona en calidad de tercero de buena fe en la realización de sus transacciones, sino también la protección del derecho de propiedad de quien es propietario inicialmente y luego resulta víctima de la falsificación de documentos y suplantación de identidad, puede sostenerse válidamente, entonces, que independientemente de la posición de la persona en relación a tales supuestos, sea propietario original o tercero de buena fe, dicha regulación no tiene como presupuesto la consideración de aquéllos como simples instrumentos del tráfico comercial.

87. Antes bien, la interpretación de las disposiciones cuestionadas determinada por este Tribunal responde a la finalidad de no vaciar de contenido los derechos fundamentales y principios constitucionales involucrados, como es el caso de la propiedad y la seguridad jurídica.

88. Por consiguiente, corresponde desestimar dicho extremo de la demanda.

89. Los demandantes también sostienen que los extremos de las disposiciones cuestionadas vulneran el derecho a la libertad individual por las razones antes expuestas.

90. Al respecto, el derecho a la libertad individual como derecho fundamental, reconocido en el inciso 24 del artículo 2 de la Constitución es un presupuesto esencial del Estado Social y Democrático de Derecho, que encuentra fundamento a su vez en el reconocimiento del principio-derecho de dignidad humana.

91. El Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el fundamento material del constitucionalismo moderno, presidido por los derechos fundamentales de la persona, y que, desde luego, es el mismo que sirve de base dogmática a la

Constitución de 1993 “está cifrado, ante todo, en la libertad del ser humano, sobre la cual tiene derecho a construir un proyecto de vida en ejercicio de su autonomía moral, cuyo reconocimiento, respeto y promoción debe ser el principio articulador de las competencias y atribuciones de los poderes del Estado” (Cfr. Sentencia 0032-2010- PI/TC, fundamento 17).

92. En efecto, si el fin supremo de nuestra sociedad y nuestro Estado es la defensa de la dignidad humana (artículo 1 de la Constitución Política), y solo se es plenamente digno en la medida de que se tenga oportunidad de construir autónomamente un proyecto de vida, respetando los derechos de los demás, entonces la libertad ocupa un lugar primordial en nuestro sistema de valores.
93. Como todo derecho fundamental, la libertad individual no es ilimitada, pues se encuentra sujeta a la posibilidad de restricciones o intervenciones constitucionalmente admitidas en función a la necesidad de tutelar otros bienes jurídicos constitucionalmente relevantes en el Estado Constitucional, como lo son otros derechos, principios y valores constitucionales.
94. En el presente caso, se advierte que las disposiciones cuestionadas no inciden directamente en la autonomía moral de los sujetos en el desarrollo de sus opciones de vida; antes bien, se trata de disposiciones cuyo objeto de regulación se enmarca dentro de la esfera patrimonial de las personas, proveyendo reglas que faciliten el tráfico comercial sin afectar irrazonablemente la propiedad, tal y como se ha interpretado previamente.
95. De esta manera, el Tribunal Constitucional no aprecia que las disposiciones cuestionadas incidan de forma negativa, directa y concreta en el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad individual. Por lo tanto, en atención a lo anterior, corresponde desestimar la demanda en el citado extremo.
96. Los ciudadanos indican que los extremos de las disposiciones cuestionadas han vulnerado también el derecho a la libertad de contratación.
97. Al respecto, el inciso 14 del artículo 2 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, “siempre que no contravengan leyes de orden público”. Sobre ello, este Tribunal, tomando en consideración lo establecido en el Código Civil, ha establecido que el derecho a la libre contratación alude al acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas con la finalidad de crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica, la misma que es de carácter patrimonial (Sentencia 2736-2004-AA/TC, fundamento 9).
98. Dicho vínculo -fruto de la concertación de voluntades- debe tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público. Tal derecho garantiza, *prima facie*:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- i. Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al cocelebrante.
- ii. Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual (fundamento 9).

99. En relación a los límites de este derecho, este Tribunal tiene establecido que:

(...) es necesaria una lectura sistemática de la Constitución que, acorde con lo citado, permita considerar que el derecho a la contratación no es ilimitado, sino que se encuentra evidentemente condicionado en sus alcances, incluso, no sólo por límites explícitos, sino también implícitos; límites explícitos a la contratación, conforme a la norma pertinente, son la licitud como objetivo de todo contrato y el respeto a las normas de orden público. Límites implícitos, en cambio, serían las restricciones del derecho de contratación frente a lo que pueda suponer el alcance de otros derechos fundamentales y la correlativa exigencia de no poder pactarse contra ellos (Sentencia 2670-2002-AA, fundamento 3).

100. Así las cosas, el orden público al que se refiere el inciso 14 del artículo 2 de la Constitución conlleva a considerar que la libertad de contratación no puede ser apreciada como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales.

101. En el marco de lo previamente indicado, este Tribunal advierte que los extremos de las disposiciones cuestionadas no inciden de manera negativa y directa en el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libre contratación en la medida que las mismas no tienen como objeto obstaculizar o impedir la celebración de un contrato o la potestad de elegir al cocelebrante, ni tampoco alterar, entorpecer, menoscabar o imposibilitar el común acuerdo sobre la materia que es objeto de regulación contractual.

102. Antes bien, este Tribunal advierte que las aludidas disposiciones no regulan materias relacionadas con la celebración de contratos, sino que se encuentran referidas a establecer, cuándo, válidamente, en nuestro ordenamiento jurídico, un tercero adquiere la propiedad de un bien, aun en supuestos en los que el propietario original ha sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad, todo ello sobre la base del principio de fe pública registral, cuyos alcances han sido objeto de interpretación por este Tribunal, de acuerdo a lo establecido *supra*.

103. En todo caso, si bien puede sostenerse que estas disposiciones tienen efectos respecto de las transacciones comerciales que se celebran en el mercado, lo cierto es que, más allá del impacto económico que pudieran tener al respecto y que en principio tiene toda regulación sobre asuntos patrimoniales, ello no genera una afectación inmediata y concreta en la libertad de contratar.

104. Por tales razones, debe declararse infundado este extremo de la demanda.

### 2.3. Sobre la supuesta afectación de los principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado

105. Los demandantes alegan que los extremos cuestionados de las disposiciones analizadas previamente también afectan los principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado.

106. Al respecto, el régimen económico se encuentra desarrollado en el Título III de la Constitución. Efectivamente, el constituyente estableció en los artículos 58 y siguientes de la Constitución, principios y directrices con alto grado de indeterminación pero que, en conjunto, configuran el hilo conductor constitucional que sirve de guía a la actuación estatal en materia económica (Sentencia 0034-2004-PI/TC, fundamento 26).

107. Entre ellos se encuentra el artículo 58 de la Constitución, que ha reconocido el principio-derecho a la libre iniciativa privada en el marco de una economía social de mercado, en los términos siguientes: "La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos, e infraestructura [...]".

108. El Tribunal ha sostenido en reiterada jurisprudencia que la libre iniciativa privada, en tanto derecho, comprende, entre otras posiciones iusfundamentales, la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material (Sentencia 02111-2011-AA/TC, fundamento 11).

109. Asimismo, el Tribunal ha reconocido que esta faceta de la libertad debe ser coherente con la garantía de posibilidades adecuadas de autorrealización para el ser humano en todos los ámbitos de su personalidad (Sentencia 0011-2013-PI/TC, fundamento 17).

110. Por ello, el Tribunal ha enfatizado que esta libertad económica no puede entenderse desvinculada del marco de la Constitución, sino como parte integrante de ella y, en particular, de la directriz que contiene el artículo 58 de la Constitución (Sentencia 0011-2013-PI/TC, fundamento 18).

111. Además, en lo correspondiente a la economía social de mercado, conviene señalar que este Tribunal, en la Sentencia 0008-2003-AI/TC, ha desarrollado su contenido determinando que en dicho sistema económico "*imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado*" (fundamento 16).

112. Bajo este sistema, que se instaura sobre la base de un Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), éste tiene el deber de orientar el

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollo y promover las distintas áreas relativas a lo económico, político, social y cultural, atendiendo siempre al respeto del goce y disfrute de los derechos fundamentales. En cuanto al elemento social de esta forma de Estado, éste ha constituido “un logro de luchas sociales (...) que integraba políticamente (incluso constitucionalmente) las aspiraciones de derechos sociales reivindicadas largamente por partidos, sindicatos y colectivos defensores de los derechos sociales básicos: seguro médico, educación, pensiones de jubilación (...)”<sup>1</sup>. En lo que respecta al elemento democrático, éste refuerza la importancia de las instituciones jurídico-políticas y de la sociedad civil, en atención a los verdaderos intereses generales, que comprenden legítimos intereses individuales<sup>2</sup>, canalizados a través de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

113. Así, en el Estado Social y Democrático de Derecho, la Economía Social de Mercado constituye una de las opciones posibles frente a los modelos económicos del mero imperio del mercado o del puro direccionismo estatal, y pone el acento en el estímulo de la iniciativa privada y en el libre desenvolvimiento de los agentes económicos, con el objeto de producir riqueza y lograr el desarrollo del país, accionar que se complementa con los objetivos sociales de promoción del bienestar general y de igualdad material en las condiciones de vida (STC 0228-2009-AA, fundamento 28), además de fundamentarse en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución).

En tal efecto, la economía social de mercado está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes:

- i. Bienestar social: lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso;
- ii. Mercado libre: lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, *prima facie*, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios; y,
- iii. Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales. En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social (Sentencia 0008-2003-AI/TC, fundamento 13).

<sup>1</sup> LARA AMAT Y LEÓN, Joan (2013). “El conflicto social en la globalización neoliberal y el neoconservadurismo: entre las nuevas guerras y el populismo punitivo”. En *Revista Crítica Penal y Poder* N° 4, Observatorio del Sistema Penal y de Derechos Humanos, Universidad de Barcelona, pp. 134-135. Con relación a los derechos sociales antes mencionados: Cfr. PISARELLO, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una construcción*. Madrid: Trotta.

<sup>2</sup> DÍAZ, Elías (2001-2002). “Estado de Derecho y Democracia”. En *Anuario de la Facultad de Derecho* N° 19-20, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 214-215.

15. Explicado lo anterior, este Tribunal considera que las disposiciones cuestionadas no inciden negativamente en la facultad de toda persona de emprender y desarrollar autónomamente cualquier actividad económica de su preferencia, mediante la disposición e intercambio de bienes, con fines de lucro.

16. En efecto, como ya se ha explicado anteriormente, la regulación establecida en dichas disposiciones únicamente tiene por finalidad determinar bajo qué requisitos un tercero adquiere la propiedad de un bien en nuestro país, aun en supuestos en los que el propietario original ha sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad. Ello propiamente no menoscaba o impide que los destinatarios de la norma desarrollen la actividad económica de su elección.

117. Asimismo, tales disposiciones tampoco contravienen los supuestos de la Economía Social de Mercado, en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal por no tener como objeto el menoscabo o vaciar de contenido alguno de sus elementos. Y es que, no podría sostenerse válidamente que las disposiciones objeto de control, interpretadas según lo establecido en esta sentencia, al regular situaciones jurídicas que se configuran en el contexto del tráfico comercial, atentan contra el bienestar social, el mercado libre y/o los principios de subsidiariedad o solidaridad. Así, el establecimiento de principios legales, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la propiedad, de forma armónica, no vulnera el núcleo duro de la Economía Social de Mercado, como sistema establecido en la Constitución Política de 1993.

118. Por tales consideraciones, corresponde declarar infundada la demanda en tales extremos.

#### **2.4. Sobre la supuesta vulneración del derecho a la vivienda adecuada**

119. Los demandantes alegan también que los extremos cuestionados de las disposiciones analizadas previamente vulneran el derecho a la vivienda adecuada.

120. Al respecto, este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad en torno a la *ratio fundamentalis* del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, ello no obsta que en esta oportunidad se desarrollen argumentos a favor de su plena exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano.

121. Este Tribunal considera que el derecho a la vivienda adecuada es un derecho fundamental de toda persona que se encuentra íntimamente ligado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho (artículos 3 y 43 de la Constitución), al principio de igualdad material y al derecho al libre desarrollo y bienestar (inciso 1 del artículo 2 de la Constitución).

122. Asimismo, corresponde destacar que el Estado peruano ha asumido obligaciones internacionales en relación al respeto, protección, aseguramiento y promoción de este derecho. Para comenzar, y sin ánimo de exhaustividad, el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, ratificado por el Estado peruano, ha establecido en el inciso 1 de su artículo 11 que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y *vivienda* adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (*cursiva agregada*).

123. También, según el inciso 3 del artículo 27 de la “Convención de Derechos del Niño”, ratificada por el Estado peruano:

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la *vivienda* (*cursiva agregada*).

124. A su vez, la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, ratificada por el Estado peruano, ha establecido en el inciso 1 y en el literal d) del inciso 2 del artículo 28 que:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y *vivienda* adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad (*cursiva agregada*).

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de *vivienda pública* (*cursiva agregada*).

125. Además, de acuerdo al literal h) del inciso 2 del artículo 14 de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, ratificada por el Estado peruano:

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la *vivienda*, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (cursiva agregada).

126. Más allá de lo anterior, debe tenerse presente que, según la Observación General N° 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, del CDESC:

En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte (...)<sup>3</sup>.

(...) el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda (...) constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto<sup>4</sup>.

127. Entre tales factores se encuentran según dicho Comité:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. *Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.* Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados (cursiva agregada);
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición (...);
- c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...);
- d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad (...);

<sup>3</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES (1991). *Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada*, párr. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 8.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda (...);
- f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...); y,
- g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda (...)<sup>5</sup>.

128. Con base a lo anterior, este Tribunal identifica, cuando menos, los siguientes aspectos básicos que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la vivienda adecuada:

- i. El derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;
- ii. El derecho a no ser privado arbitraria e ilegalmente de la vivienda

129. En el primer caso, el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada en los términos indicados *supra*, esto es, que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes, entre otros. Al respecto, corresponde precisar que la satisfacción de este aspecto del derecho a la vivienda adecuada se desarrolla progresivamente y según las posibilidades reales del Estado, manifestándose a través de medidas concretas y evaluables.

130. El segundo aspecto de este derecho se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento en la ley. Precisamente, en virtud de este derecho emana la obligación del Estado de garantizar cierto grado de seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas a través de medidas legales.

131. En lo que respecta a sus límites, debe tenerse presente que, como todo derecho fundamental, el derecho a la vivienda adecuada no es un derecho ilimitado. Así, los límites de este derecho se desprenden de la prohibición de vaciar de contenido otros derechos, principios y reglas constitucionales. Sin perjuicio de lo anterior, el alcance de los límites que específicamente operen sobre este derecho deberá ser evaluado a la luz de cada caso concreto.

<sup>5</sup> *id.*

132. Por lo expuesto, cabe sostener que tras la eventual vulneración o amenaza de vulneración del derecho fundamental a la vivienda adecuada, le asiste la protección constitucional institucional y procesal (de conformidad con el artículo 37 del Código Procesal Constitucional) que la Norma Fundamental otorga al resto de atributos y libertades expresamente reconocidos por ella.

133. Ahora bien, en relación a los cuestionamientos de los demandantes, éstos sostienen sobre el particular que los extremos de las disposiciones objeto de control constitucional vulneran el derecho a la vivienda adecuada por cuanto atentan contra la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas, como consecuencia de la vulneración del derecho de propiedad de los propietarios originarios.

134. Sin embargo, debe considerarse, en primer lugar, que no necesariamente los bienes inmuebles sobre los que el tercero de buena fe adquiere la propiedad, según la interpretación realizada anteriormente, constituyen en todos los casos la vivienda del anterior propietario víctima de los actos delictivos de falsificación de documentos y/o suplantación de identidad.

135. Asimismo, este Tribunal ya ha explicitado en esta sentencia que la regulación establecida en las disposiciones cuestionadas únicamente busca establecer bajo qué condiciones un tercero de buena fe adquiere la propiedad de un bien en el Perú, en supuestos en los que el propietario original ha sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad, lo cual *per se* no significa privar absolutamente de seguridad jurídica a la tenencia de las viviendas en detrimento de este derecho fundamental.

136. Pero, más allá de ello, en el caso de que el bien que adquiere el tercero, en aplicación del artículo 2014 del Código Civil, haya sido la vivienda del propietario original víctima de falsificación de documentos o de suplantación de identidad, este Tribunal, a través de la interpretación aludida *supra* de las disposiciones legales, ha procurado alcanzar la concordancia práctica entre el derecho a la propiedad y la seguridad jurídica, precisando el alcance de los requisitos necesarios para la aplicación del principio de fe pública registral y exigiendo una motivación cualificada al órgano jurisdiccional competente para dirimir la controversia en aquellos casos que realmente lo ameriten, lo cual, en principio, descarta la vulneración de del derecho de propiedad y también de la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, integrante del derecho a la vivienda adecuada invocado previamente.

137. De esta forma, debe concluirse que la interpretación establecida *supra* de las disposiciones antes cuestionadas conlleva a sostener que su aplicación en tales términos no vulnera el derecho de propiedad de quien originalmente es propietario; y, por lo tanto, tampoco podría sostenerse válidamente que se haya afectado la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas, integrante del derecho a la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vivienda adecuada, como ha indicado el demandante, puesto que el derecho de propiedad no ha sido vulnerado.

138. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

**2.5. Sobre la supuesta afectación del carácter inalienable de los bienes estatales de dominio público, establecida en el artículo 73 de la Constitución**

139. Por último, los demandantes sostienen que los extremos cuestionados de las disposiciones analizadas previamente afectan el carácter inalienable de los bienes de dominio público, según lo establecido en el artículo 73 de la Constitución.

140. Al respecto, dicha disposición de la Constitución establece que: “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”.

141. Ahora bien, corresponde distinguir entre bienes estatales de dominio público y bienes estatales de dominio privado. En la primera categoría se hace referencia a aquellos bienes de propiedad del Estado que están destinados a un uso o servicio público y que tienen la condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles.

142. Por otra parte, los bienes estatales de dominio privado son propiedad del Estado y, a diferencia de los anteriores, no están destinados al uso o servicio público como característica primordial.

143. Dicha distinción también ha sido precisada por el Tribunal Constitucional en la STC 0006-1996-PI/TC (primer considerando), según la cual: “Los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público”.

144. No obstante lo anterior, este Tribunal considera que los bienes estatales de dominio privado, bajo administración de las instituciones públicas, también deben contribuir a conseguir el bienestar general al igual que los bienes estatales de dominio público, puesto que, al pertenecer al Estado, deben servir para dicha finalidad conforme al artículo 44 de la Constitución.

145. En el presente caso, los demandantes alegan que los extremos de las disposiciones cuestionadas contravienen el carácter inalienable de los bienes estatales de dominio público.

146. Sobre ello, cabe recordar que este Tribunal ha considerado que la inalienabilidad de los bienes de dominio público alude a la proscripción de su enajenación (Sentencia

MM

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0018-2001-PI/TC, fundamento 4). Así, como se ha explicado previamente, los bienes estatales del dominio público no pueden ser enajenados, según el artículo 73 de la Constitución.

147. Por consiguiente, resulta manifiesto que las disposiciones cuestionadas no son de aplicación, en ningún caso, respecto de los bienes estatales de dominio público.

148. En cambio, el caso de los bienes estatales de dominio privado es distinto. Y es que, más allá de contribuir con el bienestar general de acuerdo al artículo 44 de la Constitución, los bienes estatales de dominio privado pueden ser adquiridos por una persona natural o jurídica a título oneroso, de conformidad con la normativa sobre la materia. En este último supuesto, el Estado recibirá una contraprestación por la transferencia de la propiedad, ingresando de esta manera al tráfico comercial, si bien con las limitaciones propias de los fines que le son ínsitos.

149. Así, en atención a esto último, no puede descartarse, eventualmente, la aplicación del principio de fe pública registral cuando ello corresponda, en los términos de la interpretación realizada por este Tribunal en los supuestos de falsificación de documentos o suplantación de identidad. Sin embargo, tampoco en este supuesto puede considerarse que las disposiciones cuestionadas afecten el artículo 73 de la Constitución siempre que se interpreten de acuerdo a lo indicado en la presente sentencia.

150. Por tales consideraciones, corresponde desestimar dicho extremo de la demanda.

### III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

### HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.

2. **INTERPRETAR** que los extremos cuestionados del artículo 5 y de la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313 son constitucionales en tanto se considere que para la configuración de la buena fe del tercero se debe haber desplegado una conducta diligente y prudente, según los fundamentos de esta sentencia, desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de haber dado pleno cumplimiento a todos los requisitos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313.

3. **INTERPRETAR** que la aplicación en una decisión judicial del artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313, en caso el propietario original haya sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad y se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que hayan dificultado el cumplimiento de su deber



de diligencia, como puede ser la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole, requiere de una motivación cualificada.

Publíquese y notifíquese.

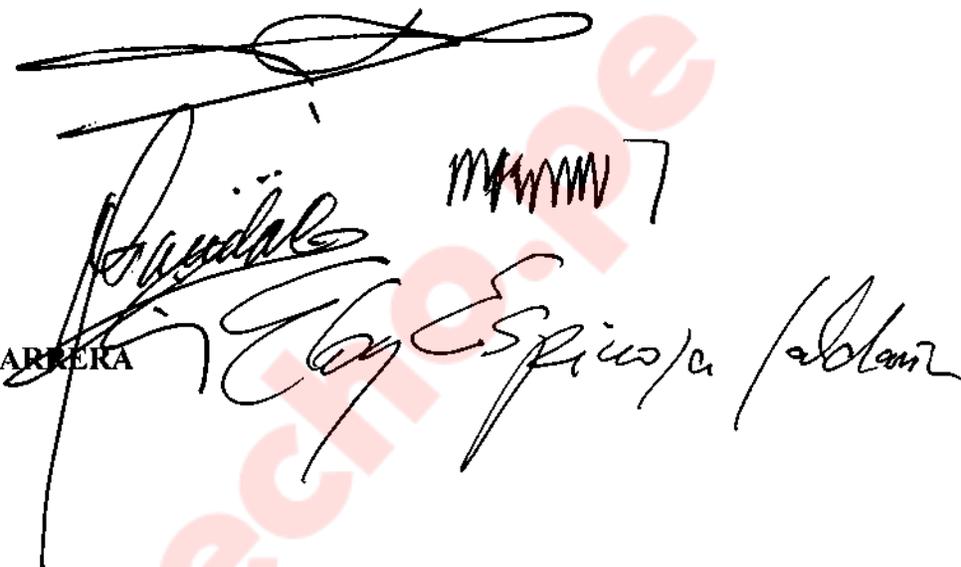
SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis ilustres colegas magistrados, considero pertinente realizar las siguientes precisiones:

### LOS DERECHOS SOCIALES

1. Un Estado Social y Democrático de Derecho se caracteriza por privilegiar valores tales como la igualdad y la libertad siempre que apunten al desarrollo de la dignidad humana, tal como está señalado en el artículo 1 de nuestra Constitución. En ese sentido, es necesario articular los derechos fundamentales que de allí nacen.

2. Los derechos sociales han recorrido un largo camino, algunas veces para avanzar, otras para retrocer, pues incluso su propia locución ha servido para abordar diferentes situaciones normativas<sup>1</sup>. En efecto, antes de entrar a la clásica distinción entre los derechos sociales y otros derechos, la propia acepción “derechos sociales” tiene varios sentidos: i) derechos sociales internacionales; ii) derechos sociales legislativos; iii) derechos sociales constitucionales<sup>2</sup>.

Ahora bien, conviene destacar que tradicionalmente se ha distinguido a los derechos sociales de los derechos civiles en virtud de su exigibilidad judicial. Los últimos serían exigibles por medios de procesos judiciales, mientras que los sociales responderían a decisiones políticas. En efecto, los derechos sociales implicarían una prestación positiva por parte del Estado, en tanto que los derechos civiles no requieren alguna actuación positiva.

4. Dichas distinciones pretenden asignar una característica única tanto a los derechos sociales como a los civiles. No obstante, se pueden presentar diferentes supuestos que dan cuenta del carácter autónomo y a su vez prestacional de algunos derechos sociales<sup>3</sup>.

❖ Derechos sociales que en alguna medida comportan obligaciones negativas para el Estado, pero cuyo rasgo definidor principal sigue siendo prestacional. En este supuesto pueden encontrarse la mayoría de los derechos sociales.

<sup>1</sup> MAZZIOTTI, Manlio. “Diritti sociali”. En: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 802-803.

<sup>2</sup> KING, Jeff. *Judging social rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 18-19.

<sup>3</sup> PACHECO TORRES, Miguel Ángel. *El estado del estado social. Una cuestión pendiente*. Barcelona, Atelier, 2017, pág. 49.



- ❖ Derechos sociales cuyo rasgo definidor principal no es la prestación, sino la autonomía. Precisamente, en este supuesto se encuentran derechos como la huelga o libertad sindical.
  - ❖ Derechos civiles y políticos que en alguna medida tienen un carácter prestacional pero sin perder su condición de derechos de autonomía. Aquí tenemos derechos como a la libertad religiosa o la libertad de trabajo.
5. Si bien el Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia constitucional, no ha delimitado la tutela de los derechos sociales como en el párrafo anterior, sí es factible sostener que la diferencia entre derechos civiles y derechos sociales ha sido superada.
  6. En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población<sup>4</sup>.
  7. En esa misma línea, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un conjunto de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Cuestión distinta es que las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos<sup>5</sup>.
  8. Como puede apreciarse, no existen diferencias, en razón a su estructura, entre los derechos individuales y los derechos sociales, por lo que éstos últimos son tan exigibles como los primeros. Caso contrario, confirmaríamos el presunto carácter programático de los derechos sociales, posición que ha sido superada ampliamente.
  9. La protección de los derechos sociales por las Cortes Constitucionales o quien haga de sus veces es indudable. Ergo, la problemática de los derechos sociales fundamentales no solamente la encontramos en su justiciabilidad, sino en la ejecución de las sentencias sobre la materia. Y es que la diferentes perspectivas en

<sup>4</sup> Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

<sup>5</sup> ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2002, pág. 24.



que se pueda vincular el control constitucional<sup>6</sup> con las diferentes técnicas de interpretación jurídica respecto de los derechos sociales requieren necesariamente un Tribunal Constitucional fuerte, pero limitado.

10. De conformidad a lo anterior, es necesario que el Tribunal Constitucional establezca parámetros para que todos los jueces constitucionales puedan realizar un control constitucional mínimo respecto de los derechos sociales fundamentales así como de los instrumentos normativos que los contengan, es decir, las políticas públicas.

#### EL DERECHO A LA IGUALDAD

11. La igualdad es un derecho fundamental que está consagrado en el artículo 2 de nuestra Constitución: "(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole". En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación (Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 38).

12. Adicionalmente, se ha establecido que el derecho a la igualdad puede entenderse desde dos perspectivas: Igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas está referida a la norma aplicable a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la disposición normativa. La segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

13. Finalmente, el derecho a la igualdad debe complementarse con las categorías de diferenciación y discriminación. La diferenciación, está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Cfr. STC 02974-2010-AA, fundamento jurídico 8; STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico 41).

14. Entendida el derecho a la igualdad en los términos anteriormente descritos, el mecanismo que ha utilizado el Tribunal Constitucional para determinar cuándo estamos frente a un trato desigual es el test de razonabilidad.

<sup>6</sup> Se distinguen hasta cinco formas de control constitucional respecto de los derechos sociales: YOUNG, Katharine. *Constituting economic and social rights*. Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 142-166.



15. Sin embargo, el derecho a la igualdad definida en estos términos por nuestra jurisprudencia constitucional, a nuestro juicio, no es suficiente para dar cuenta de las violaciones sistemáticas. En ese sentido, aquellas personas que padecen los efectos de esa discriminación no pueden salir de esa situación en forma individual y por sus propios medios, sino que se requieren medidas de acción positiva reparadoras o transformadoras para lograr igualdad real de oportunidades para el ejercicio de los derechos<sup>7</sup>. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.

16. Lo que nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado en parte de su jurisprudencia es la igualdad formal en tanto ha sostenido que no hay vulneración al derecho a la igualdad siempre que se trate del mismo modo a las personas que se encuentran en una idéntica situación. Esta primera tesis tiene algunos inconvenientes. Primero no da cuenta de las violaciones estructurales, pues parte de comparar una situación individual frente a otras. Asimismo, no examina si las razones por las que se realizó la clasificación son legítimas. Finalmente, no verifica cuáles son las circunstancias y las propiedades relevantes para que una situación pueda ser calificada como desigual.

17. Una segunda manera de abordar la igualdad es a través de una perspectiva material. Lo que se busca aquí es la razonabilidad de la medida presuntamente contraria al derecho a la igualdad. Para lograr dicho cometido, se utilizan tres sub exámenes, que han sido tomados del principio de proporcionalidad, es decir, hay que analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyos contenidos han sido desarrollados por abundante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, a la cual nos remitimos.

18. Una vez precisado los tres sub exámenes de igualdad, conviene ahora determinar su ámbito de aplicación, el mismo que se hará en diferentes intensidades. Así tenemos los siguientes escrutinios<sup>8</sup>:

- i) Escrutinio leve: Se parte de la presunción de legitimidad/constitucionalidad de la clasificación realizada por el legislador. En consecuencia, la carga de la argumentación la tiene quien se encuentra presuntamente vulnerado en su derecho a la igualdad.
- ii) Escrutinio intermedio: Exige una relación más sustancial entre clasificación, criterio de clasificación, efectos de la clasificación y razones justificatorias, así debe demostrarse una relación estrecha entre

<sup>7</sup> CLÉRICO, Laura y ALDAO, Martín. "Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como retribución y como reconocimiento". En: *Lecciones y Ensayos*, N° 89, 2011, pp. 142-143.

<sup>8</sup> Ídem, pp. 147-148.



clasificación y razones justificatorias y alegarse algún fin estatal importante que justifique la clasificación.

- iii) Escrutinio estricto: Implica partir de la presunción de la arbitrariedad de la discriminación. Asimismo, la carga de la argumentación se traslada a quienes presuntamente han vulnerado el derecho a la igualdad. Por lo general, se aplica a grupos que históricamente han sido vulnerados, como las mujeres, las comunidades indígenas, entre otros. Es precisamente aquí, donde ante la falta de claridad es posible plantear las denominadas “categorías sospechosas”.

19. Finalmente, la igualdad como redistribución y reconocimiento afirma que la igualdad debe ser construida en cada caso concreto, con la participación de todos los implicados en la situación de desigualdad. En consecuencia, la interpretación de la igualdad debe adecuarse a la segmentación social que el paradigma predominante ha producido<sup>9</sup>.

#### **El Derecho a la Vivienda**

20. En el caso en concreto también se ha alegado la vulneración del derecho a la vivienda. Sin embargo, dicho derecho no se encuentra regulado en la Constitución de 1993, por lo que es necesario desprenderlo de otros derechos fundamentales, tal como se ha hecho en la ponencia, así como en la sentencia 00007-2012-PI, específicamente en el fundamento jurídico 64.

21. Como bien se ha apuntado en la presente sentencia, ciertos documentos normativos internacionales regulan el derecho a la vivienda como una necesidad básica. Ello se agudiza, cuando la protección de dicho derecho recae en algún grupo étnico<sup>10</sup>.

22. Aquí conviene recordar la Observación General N° 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual señala que es posible identificar algunos aspectos del mencionado derecho:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la

<sup>9</sup> Ídem, pág. 153.

<sup>10</sup> Un estudio sobre los romaníes y transhumantes sobre el derecho a la vivienda, puede encontrarse en: DOBRUSHI, Andi, ALEXANDRIDIS, Theodoros. “International housing rights and domestic prejudice: the case of Roma and Travellers”. In: LANGFORD, Malcolm, RODRÍGUEZ-GARAVITO, César, ROSSI, Julieta (editors). *Social rights judgments and the politics of compliance*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 436-471.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

CASO TERCERO DE BUENA FE

ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, commensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.
- d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.
- e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda



a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

- f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver da ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

23. Ahora bien, dicho instrumento normativo, nos sirve para determinar el contenido constitucionalmente protegido derecho social fundamental a la vivienda. Al respecto, la estructura de los derechos fundamentales en general, y de los derechos sociales en particular requiere de ciertas posiciones jurídicas triádicas; es decir existe un titular del derecho social fundamental, quien le puede exigir determinado objeto a cierto destinatario. Como apuntamos al inicio de este fundamento de voto, los derechos sociales pueden tener como rasgo definidor una obligación positiva o negativa del Estado, las mismas que deben estar en condiciones de igualdad para todos. En ese sentido, el contenido constitucionalmente protegido del derecho tiene que responder a estas tres pretensiones inherentes a la estructura del derecho fundamental social a la vivienda, el cual estaría delimitado en los siguientes términos:

- i. Toda persona tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada. Ello se traduce en un deber por parte del Estado de garantizar dicho acceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

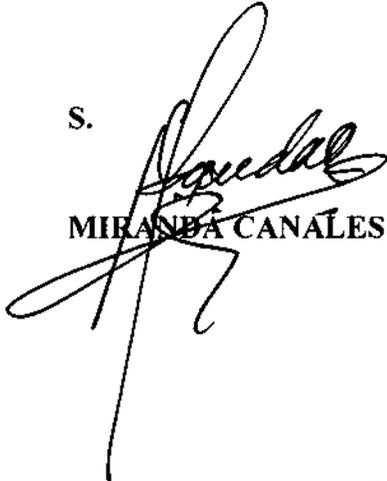
LIMA

CASO TERCERO DE BUENA FE

- ii. Ninguna persona podrá ser privada de su vivienda sin que medie razones suficientes y necesarias para ello. Ello se configura con un deber de respeto por parte del Estado y de los privados en relación al derecho a la vivienda.
- iii. El Estado debe garantizar, por medio de medidas legislativas, el acceso y disfrute del derecho a la vivienda para todas las personas y sobretodo para aquellas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

24. La anterior delimitación permite que el derecho a la vivienda, al momento que sea judicializado, encuentre medidas más sencillas para que pueda ser protegido, aunque dicha situación dependerá mucho del enfoque que se utilice para interpretar los derechos sociales fundamentales, es decir ya sea por un análisis de razonabilidad, del mínimo esencial<sup>11</sup> o el test de proporcionalidad<sup>12</sup>.

S.

  
MIRANBA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<sup>11</sup> Sobre el criterio de razonabilidad y el mínimo esencial: LIEBENBERG, Sandra. *Socio-Economic rights. Adjudication under a transformative constitution*. Claremont, Juta, 2010, pp. 131-227.

<sup>12</sup> CONTIADES, Xenophon, ALKMENE, Fotiadou. "Social rights in the age of proportionality: global economic crisis and constitutional litigation". In: *International Journal of Constitutional Law*, 2012, pp. 660-686.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

GUNTHER HERNAN GONZALES  
BARRON (EN REPRESENTACION DE  
8,592 CIUDADANOS)

### VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Con fecha posterior, emito el presente voto con el propósito de manifestar que, tal y como se propone en la ponencia, considero que la demanda debe ser declarada como **INFUNDADA**, y que deben hacerse las interpretaciones que se consignan en los puntos resolutivos dos y tres de la propuesta suscrita por la mayoría de mis colegas.

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lima, 30 de junio de 2020

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

GUNTHER HERNAN GONZALES  
BARRON (EN REPRESENTACION DE  
8,592 CIUDADANOS)

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
OPINANDO POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA E  
INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS DE LA LEY  
30313**

Con el debido respeto por mis colegas Magistrados, discrepo de la sentencia de mayoría, por la que se ha decidido declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad de autos, toda vez que, desde mi punto de vista, la demanda debe ser declarada FUNDADA y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos impugnados de la Ley 30313.

Las razones que sustentan mi posición son las mismas que aparecen expuestas en el voto singular del Magistrado Sardón de Taboada, al cual me adhiero en todas sus partes, transcribiéndolas con carácter ilustrativo a continuación:

La norma impugnada establece que el derecho del tercero adquirente de buena fe prevalece incluso en los casos de *cancelación* de asientos registrales por suplantación de identidad o falsificación de documentos.

Anteriormente, solo prevalecía en los casos en los que se *anulaba, rescindía o resolvía* dicha inscripción. Parece una diferencia pequeña, pero no lo es, ya que la cancelación es un trámite solo administrativo, mientras que la anulación, rescisión o resolución son uno judicial.

Al expandir la prevalencia del adquirente de buena fe de esta manera, la norma impugnada debilita el derecho del propietario legítimo; y facilita, así, que se repitan casos de mafias que se apropian de inmuebles de personas. Estamos aquí ante un juego de suma cero.

Enfatizo que las disposiciones impugnadas colisionan con el artículo 70 de la Constitución, que establece que el derecho de propiedad es inviolable y solo puede ser afectado por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.

**Sentido de mi voto**

Mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313.

S.

BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00018-2015-PI/TC  
MAS DE 5 000 CIUDADANOS

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

La norma impugnada establece que el derecho del tercero adquirente de buena fe prevalece incluso en los casos de *cancelación* de asientos registrales por suplantación de identidad o falsificación de documentos.

Anteriormente, solo prevalecía en los casos en los que se *anulaba, rescindía o resolvía* dicha inscripción. Parece una diferencia pequeña, pero no lo es, ya que la cancelación es un trámite solo administrativo, mientras que la anulación, rescisión o resolución son uno judicial.

Al expandir la prevalencia del adquirente de buena fe de esta manera, la norma impugnada debilita el derecho del propietario legítimo; y facilita, así, que se repitan casos de mafias que se apropian de inmuebles de personas. Estamos aquí ante un juego de suma cero.

Por tanto, mi voto es por declarar la demanda **FUNDADA**, ya que la Constitución protege el derecho de propiedad como piedra angular de su régimen económico.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flávio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL