

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

Lima, cinco de abril
de dos mil dieciséis.-

VISTOS; y, CONSIDERANDO:

I. MATERIA DE PRONUNCIAMIENTO

PRIMERO: Son objeto de apelación: **a) La Resolución N° 12-II-3° SC**, dictada el dieciséis de septiembre de dos mil catorce, obrante en autos de fojas doscientos catorce a doscientos dieciséis, que declaró infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante, deducida por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp, mediante escrito de fojas ciento sesenta y tres; y, **b) La Sentencia** contenida en la resolución número dieciséis, dictada el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, obrante en autos de fojas doscientos cuarenta y tres a doscientos cincuenta y siete, que declaró infundada la demanda de acción popular interpuesta por Gunther Hernán Gonzales Barrón, de fojas nueve a veintiséis.

II. ANÁLISIS PREVIO

Pronunciamiento respecto del auto apelado

SEGUNDO: Mediante escrito de fecha diecisiete de octubre de dos mil catorce, que obra en autos de fojas doscientos veintinueve a doscientos treinta y tres, la demandada apela la **Resolución N° 12-II-3° SC**, que declaró infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante, señalando como **agravios** esencialmente los siguientes:

a) La resolución apelada ha incurrido en inexistencia de motivación o motivación aparente, que consiste en que las razones expresadas por la judicatura no responden a las alegaciones de las partes del proceso, por lo que no puede considerarse bien motivada. Puesto que en el presente caso, la resolución impugnada ha dejado sin respuesta los argumentos planteados

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

por la parte demandada en cuanto a la supuesta incompatibilidad entre el demandante y su legitimidad para obrar en el presente proceso, teniendo en cuenta las prohibiciones contempladas en el artículo 40 de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial.

b) La falta de legitimidad para obrar del demandante como causal de excepción en el presente proceso de acción popular reviste un especial interés, puesto que si bien el proceso de acción popular no busca la satisfacción de ningún interés personal ni la resolución de situaciones concretas de los demandantes, el actor es Magistrado en ejercicio de la Corte Superior de Justicia de Lima, y por tanto sujeto a las prohibiciones del artículo 40 de la Ley de la Carrera Judicial, específicamente, a aquella establecida en el numeral 1) que señala: "Está prohibido a los jueces: 1. Defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, a su cónyuge o conviviente y a sus padres e hijos".

TERCERO: Al respecto, corresponde recordar que, la legitimidad para obrar¹ es una de las condiciones del ejercicio válido de la acción, que en la doctrina ha sido conceptuada de distintos modos: a) Como la relación lógica de correspondencia que existe o debe existir entre el demandante concretamente considerado y la persona a quien en abstracto la norma jurídica confiere el derecho (legitimidad activa), o entre el demandado concretamente considerado y la persona que en abstracto debe cumplir una obligación (legitimidad pasiva); b) también como la posición habilitante para formular una pretensión o para contradecirla, y que surge de la afirmación de ser titular de un derecho o de la imputación de una obligación o deber jurídico. En consecuencia, cuando el

¹ En este sentido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 518-2004-AA/TC, fundamento noveno, señala: "Existen dos clases de legitimación: legitimación ad processum o legitimación procesal, la cual se concibe como la "(...) aptitud o idoneidad para actuar en un proceso, en el ejercicio de un derecho propio o en representación de otro (...)" (Couture, Eduardo, "Fundamentos de Derecho Procesal Civil", Editorial Depalma, Argentina, 1974, Págs. 379-380); y la legitimación ad causam o legitimación en la causa, que es "(...) la condición jurídica en que se halla una persona con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su pretensión(...)" (Ibid.). En otros términos, consiste en la autorización que la ley otorga a una persona para ser parte en un proceso determinado por su vinculación específica con el litigio".

**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA**

Juez examina si el demandante tiene o no legitimidad para obrar, debe verificar si existe esa relación formal de correspondencia. Por tanto, en general, al resolver una excepción de falta de legitimidad para obrar no se debe emitir pronunciamiento sobre la pretensión, ni el fondo de la litis, ni mucho menos si el demandante es la persona obligada en la relación sustantiva controvertida en el proceso, ya que estos aspectos del petitorio deben ser objeto de manifestación en la sentencia, mediante el respectivo juicio de fundabilidad y luego de haberse desarrollado la actividad probatoria sobre los hechos controvertidos en el proceso principal.

CUARTO: En el presente caso, el demandante ha acreditado tener legitimidad para obrar, a efectos de solicitar la nulidad de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN, por la que se aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNAR P-SN, ello se desprende de la demanda interpuesta, en la que se argumenta, que la citada norma infringe normas constitucionales (artículos 70 y 72) y con rango de ley (artículos 881 y 882 del Código Civil) e incluso la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Si bien el demandante es Magistrado en ejercicio, ello no enerva el derecho que le asiste y que se reconoce en la Constitución Política del Perú; así, en su artículo 2 la citada norma reconoce que, toda persona tiene derecho, entre otros: 2. 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; (..) 4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento (...); por ello, la calidad de Juez del accionante no lo limita para el ejercicio de su libertad de expresión y de acceso a la justicia, a través de la presentación de una demanda, como en el presente caso; mucho menos puede significar una limitación para el ejercicio de los derechos que la Constitución Política del Perú reconoce a sus ciudadanos.

QUINTO: Por otro lado, en cuanto a lo alegado por la recurrente respecto de que el demandante es Magistrado en ejercicio de la Corte Superior de Justicia de Lima, por tanto, sujeto a las prohibiciones del artículo 40 de la Ley de la

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

Carrera Judicial, específicamente, a la establecida en el numeral 1) que señala: "*Está prohibido a los jueces: 1. Defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, a su cónyuge o conviviente y a sus padres e hijos*"; se debe tener en consideración que, la participación del accionante en el presente proceso, no es en calidad de abogado defensor, como se reconoce en la norma que establece en este extremo la prohibición, sino que interviene como demandante, ello en ejercicio de los derechos que la Constitución Política del Estado y la ley amparan; siendo que la participación en el proceso en calidad de actor, no se encuentra dentro de los supuestos que reconoce la citada norma, por lo que no corresponde amparar el agravio expresado en este sentido. En consecuencia, habiendo expresado la resolución recurrida suficiente y pertinente motivación en este extremo, la misma debe ser confirmada, en tanto que, la excepción procesal promovida carece de sustento legal y fáctico.

III. ANÁLISIS EN CONCRETO

Pronunciamiento respecto de la sentencia apelada

SEXTO: Mediante escrito de fecha veintiuno de enero de dos mil quince, que obra en autos de fojas doscientos noventa a doscientos noventa y siete, el demandante apela de la sentencia señalando como **agravios** esencialmente los siguientes:

a) La sentencia apelada desconoce que las entidades públicas pueden emitir normas, pero exclusivamente dentro del ámbito de su competencia material. Por tanto, el fallo carece de toda motivación sobre el auténtico tema controvertido, cuál es, el de la competencia material, por lo que este vicio es suficiente para que el acto procesal sea anulado; sin embargo, vamos a analizar los errores de fondo.

b) La sentencia intenta resolver rápidamente la controversia con el argumento que la inmovilización es "tema registral", y no incide en el derecho de propiedad: "tampoco se advierte que con la directiva se pretenda temporalmente restringir o prohibir transferencia de bienes como sus adquisiciones o posesiones" (séptimo considerando). En efecto, la idea

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

de distinguir entre el "aspecto registral del derecho de propiedad" y el "derecho de propiedad" no es más que una falacia, pues la propiedad, especialmente en los inmuebles, tiene su natural expresión en el registro, por lo que se trata, no de dos aspectos separados, sino de uno solo indisoluble, razón por la cual el Código Civil trata ambas materias en los Libros V y IX.

c) La directiva de inmovilización, viola diversas normas del sistema jurídico, en especial, el artículo 882 del Código Civil, que rechaza los actos de voluntad destinados a prohibir la disposición o el gravamen de bienes. No obstante, la sentencia lo descarta con el siguiente fundamento: "la directiva no es de carácter obligatorio y menos tendente a limitar la enajenación de bienes, y por cuanto la inmovilización nace de la voluntad del titular sin que ello signifique una prohibición legal, ya que dicha inmovilización temporal puede quedar sin efecto a través del levantamiento de inmovilización" (décimo tercer considerando). Nuevamente aquí hay un error conceptual grave, pues el artículo 882 no regula prohibiciones legales, sino prohibiciones voluntarias, que nacen por obra del propio titular del derecho, es decir, se tratan de autoprohibiciones, nacidas por la voluntad del propietario.

d) La propiedad es un derecho fundamental, previsto en la Constitución y en los tratados de derechos humanos, por tanto, se trata de un valor ético-jurídico de primera importancia para la sociedad, por lo que su regulación solo puede provenir de la ley, que es la expresión jurídica de la voluntad popular a través de sus representantes. En tal sentido, el artículo 70 de la Constitución señala que el Estado garantiza la propiedad y se ejerce con los límites de la ley, pues evidentemente un derecho fundamental no puede ser regulado por directivas emitidas por un burócrata, y la directiva de inmovilización incide en el derecho de propiedad, pues autoriza las autoprohibiciones, con lo cual el registro -instrumento destinado a la publicidad de los actos de circulación de la riqueza- se cierra en contra del tráfico jurídico.

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

3.1 EL PROCESO DE ACCIÓN POPULAR

SÉPTIMO: De acuerdo al numeral 5 del artículo 200 de nuestra Constitución Política, la acción popular es una garantía constitucional que procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. El proceso de acción popular constituye, en ese sentido: *“un mecanismo de control concentrado de las normas reglamentarias, que es ventilado exclusivamente al interior del Poder Judicial y que presenta como objetivos el velar por la defensa del artículo 51 de la Carta Magna (...), y el artículo 118 inciso 8 del mismo texto normativo (...). Así, la Acción Popular es el remedio para defender la constitucionalidad y legalidad frente a las normas administrativas que la contradicen; es decir, es un medio de control constitucional y legal de tipo jurisdiccional, sobre normas inferiores como son las de nivel administrativo (...)”*².

OCTAVO: En este sentido, como señala GARCÍA BELAUNDE, *“el proceso de acción popular está pensado como una suerte de control que ejerce cualquier ciudadano sobre el poder reglamentario de la administración pública, y más en particular, contra el Poder Ejecutivo, en la medida que la administración, mediante su propia actividad, puede vulnerar las leyes y la Constitución”*³. Por ello, a entender de CÉSAR LANDA ARROYO, *“desde el punto de vista sustantivo, la acción popular está estrechamente vinculada con el proceso de inconstitucionalidad, en la medida en que su objeto también es asegurar el orden constitucional objetivo, además del legal; pero examinando las normas inferiores a la ley”*⁴. Para su validez, las normas con rango de ley deben respetar el orden jerárquico superior, es decir, el constitucional; mientras que, en el caso de las normas administrativas, estas deben adecuarse a los dos

² GARIBALDI PAJUELO, Giancarlo, *“El Proceso de acción popular”*, en CÓRDOVA SCHAEFER, Jesús (coord.), Garantías Constitucionales, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009, pp. 396-397.

³ Citado en La Constitución Comentada, Gaceta Jurídica, pag. 1098: GARCÍA BELAUNDE, Domingo, Garantías constitucionales en la constitución peruana de 1993. En: “Lecturas sobre temas constitucionales” N°10. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, p 261

⁴ LANDA ARROYO, CÉSAR, *“Teoría del derecho procesal constitucional”*, Palestra, Lima 2004, p.148.

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

rangos superiores: tanto el constitucional, como el legal; por ello, el análisis que involucra este tipo de controversias contiene ambos estratos.

3.2 NORMA CUESTIONADA

NOVENO: En el presente caso, se denuncia la inconstitucional e ilegalidad de la **Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN**, que aprueba la **Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN**, la misma que resuelve:

*“**Artículo Primero.-** Modificar el literal f) del artículo 29 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos de acuerdo a la siguiente redacción:*

“f) Cuando no se pueda inscribir o anotar preventivamente un título, por la anotación del Bloqueo por Presunta Falsificación de Documentos o cuando los Registradores efectúen las consultas en el marco de la Directiva de Inmovilización Temporal de Predios, y otros supuestos regulados en Directivas expedidas por la SUNARP.

***Artículo Segundo.-** Aprobar la Directiva N° 08-2013-SUNARP/SN, que regula el procedimiento para la inmovilización temporal de las partidas registrales de predios (...).”*

3.3 NORMAS PRESUNTAMENTE INFRACCIONADAS

DÉCIMO: De la demanda presentada en autos por el accionante, y que obra de fojas nueve a veintiséis, se desprende que se ha denunciado que la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP-SN, por la que se aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP/SN, habría incurrido en infracción de las siguientes normas: **a)** Constitucionales: artículos 70 y 72 de la Constitución Política del Perú; **b)** con rango constitucional: artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, **c)** legales: artículos 881, 882 y 926 del Código Civil.

**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA**

3.4 FUNDAMENTOS DE LA DENUNCIA DE ACCIÓN POPULAR

UNDÉCIMO: El accionante pretende la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN, por la que se aprueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, al señalar entre otros que: a) La directiva de inmovilización temporal infringe normas con rango de ley (artículos 881 y 882 del Código Civil) e incluso la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, pues el acto de inmovilización temporal significa impedir un acto voluntario de disposición, carga o gravamen (artículo 6.5.1 de la Directiva), entonces resulta evidente que se trata de una prohibición de enajenar y gravar que contraviene expresamente el artículo 882 del Código Civil que sanciona con nulidad toda cláusula o estipulación que prohíba la enajenación o el gravamen de bienes, salvo ley autoritativa; b) el artículo 926 del Código Civil, habla de restricciones, lo que no se asimila a prohibiciones, acota que la citada norma se refiere a las prohibiciones relativas, entonces se estaría autorizando, por ejemplo, el impedimento de enajenar por medio siglo, así una propiedad que no permite la venta por un periodo tan extenso y sin atribuir un derecho recíproco a un tercero casi no es propiedad. Refiere además, que el artículo 926 del Código Civil regula los efectos o consecuencias jurídicas de las restricciones de la propiedad establecidas por pacto, pero en ningún momento señala cuáles son esas restricciones que válidamente pueden establecerse por convenio, pues resulta inadmisibles pensar que todos los acuerdos de ese tipo son válidos; y, c) argumenta además, que la directiva de inmovilización temporal infringe la Constitución Política del Perú, en tanto que para restringir o prohibir del disfrute o de disposición de bienes se requiere que la restricción se origine en una ley o en una norma que cuente con autorización legal, sin perjuicio de evaluar los alcances de la limitación dentro de los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

IV. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS

**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA**

**PÚBLICOS N° 314-2013-SUNARP/SN, POR LA QUE SE APRUEBA LA
DIRECTIVA N° 08-2013-SUNARP-SN**

4.1 DE LA COMPETENCIA DE SUNARP EN MATERIA REGISTRAL

DUODÉCIMO: El accionante señala en este extremo, que la directiva de inmovilización temporal excede las competencias atribuidas por ley a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, ya que ésta puede dictar normas requeridas para la eficacia y seguridad jurídica de la función registral, lo que no es otra cosa que la potestad atribuida a los registradores de calificar, inscribir y dar publicidad de actos y contratos en un registro de carácter jurídico, pero ello no significa que se pueda regular asuntos del derecho privado vinculados a derechos fundamentales como la libertad de contratación y propiedad. Por tanto, la emplazada solo podría regular la función registral pero no tendría competencia para entrometerse en los actos jurídicos que es una cuestión del derecho civil, que está reservada a una ley.

DÉCIMO TERCERO: Al respecto, debe tenerse en consideración que la competencia constituye, en principio, una atribución legítima otorgada a una determinada autoridad gubernamental para el conocimiento o resolución de un asunto; también puede ser entendida como el conjunto de atribuciones legales o constitucionales asignadas a un nivel de gobierno o a una entidad; así se entiende por entidad competente a aquella legalmente facultada o con aptitud legal expresa para actuar o emitir un “acto administrativo” en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía. Las funciones al interior de la estructura gubernamental deben desarrollarse con la suficiente claridad y precisión a fin de poder determinar cuándo una entidad, y no otra, es competente.

DÉCIMO CUARTO: En la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, sobre la competencia de la autoridad administrativa se reconoce:

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

"Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

61.2 Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia".

DÉCIMO QUINTO: En este sentido, y en referencia a la competencia en materia registral, corresponde señalar que, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Sunarp, sí resulta competente para emitir la norma cuestionada en el presente proceso; ello conforme al artículo 10 de la Ley N° 26366, Ley de Creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos, la misma que establece, que la demandada tiene entre sus facultades dictar normas técnico administrativas; asimismo, el artículo 18 de la citada norma señala como atribuciones de la emplazada, dictar normas registrales requeridas para la eficacia y seguridad jurídica de la función registral; siendo que además, el artículo 9 de la Ley N° 29566⁵, establece que la función registral se encuentra sujeta a las reglas y límites establecidos en las directivas aprobadas por la Sunarp. De lo expuesto se desprende que, la materia que se regula en la cuestionada norma, si es de competencia de la demandada, al estar referida a la calificación e inscripción de los predios. Por lo tanto, la Directiva impugnada en el presente proceso, ha sido emitida dentro de las competencias y atribuciones de la entidad emplazada. En ese sentido, corresponde desestimar el **agravio a)** expresado en el recurso de apelación.

4.2 ACERCA DE LA FINALIDAD Y JUSTIFICACION DE LA NORMA

⁵ Ley por la que se modifican diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias. Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el veintiocho de julio de dos mil diez.

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

DÉCIMO SEXTO: En la **Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN**, se reconoce como finalidad de la norma, implementar un mecanismo de seguridad, denominado inmovilización que tiene por objetivo, generar el cierre temporal de la partida registral referida a un predio, hasta cumplir con un procedimiento especial de verificación de la autenticidad de títulos, o hasta que opere la caducidad del asiento de inmovilización, a fin de resguardar los derechos inscritos. Asimismo, se justifica la emisión de la Directiva en el cuarto párrafo de los considerandos de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN, de la siguiente manera: "*Que, la seguridad jurídica que otorgan los Registros Públicos en la actualidad, se ve amenazada por personas o grupos delincuenciales que presentan documentación falsificada, a fin de obtener beneficios indebidos e ilegales, enervando la oponibilidad que otorgan los Registros de carácter jurídico y perjudicando a personas que adquieren derechos confiando en la buena fe del transferente*". En este sentido, reconoce la entidad emplazada, que a fin de proteger los derechos de los titulares registrales y teniendo en cuenta que la Sunarp tiene como misión otorgar seguridad jurídica⁶, entendiéndose esta como la protección del titular con derecho inscrito en el Registro para que no se vea perjudicado y despojado irregularmente de su propiedad, pone a disposición de la ciudadanía un mecanismo legal que permita el cierre temporal y voluntario de las partidas correspondientes al registro de predios.

⁶ Al respecto el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI/TC, fundamento jurídico tercero, señala que: "*El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho"* (STCE 36/1991, FJ 5). El principio *in comento* no solo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la "predecible" reacción, sea para garantizar la permanencia del *statu quo*, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal".

**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA**

DÉCIMO SÉPTIMO: De lo regulado en la cuestionada norma y lo expuesto por la emplazada, se puede colegir que se implementa un mecanismo de seguridad que permite al propietario incrementar la seguridad del procedimiento registral, ello en tanto que, el registrador está obligado a realizar verificaciones adicionales al momento de calificar un título, medida que realiza los principios constitucionales de publicidad y seguridad jurídica, así como el bien jurídico seguridad ciudadana. En este sentido, se aprecia que Sunarp ha emitido una serie de instrumentos para elevar el nivel de seguridad del procedimiento registral; entre dichos instrumentos se encuentran los siguientes: a) La “Alerta Registral” (Directiva N° 06-2013-SUNARP-SN, aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 170-2013-SUNARP-SN), b) El “Bloqueo por Presunta Falsificación de Documentos” (Directiva N° 001-2012-SUNARP-SN, aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 019-2012-SUNARP-SN); y, c) la Anotación por presunta falsificación de instrumentos extraprotocolares y de constancias de acreditación de quórum (Directiva N° 003-2012-SUNARP-SN, aprobada por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 257-2012-SUNARP-SN). Por lo tanto, se colige que la emisión de la cuestionada norma, resulta coherente con los instrumentos emitidos por la entidad emplazada, a fin de elevar el nivel de seguridad del procedimiento registral.

4.3 DE LA PRESUNTA AFECTACIÓN AL DERECHO DE PROPIEDAD

DÉCIMO OCTAVO: Respecto de la presunta afectación al derecho de propiedad, señala el recurrente en el recurso de apelación básicamente que la propiedad es un derecho fundamental previsto en la Constitución y en los tratados de derechos humanos, por tanto, se trata de un valor ético-jurídico de primera importancia para la sociedad, por lo que su regulación solo puede provenir de la ley, que es la expresión jurídica de la voluntad popular a través de sus representantes. En tal sentido, el artículo 70 de la Constitución Política del Estado señala que el Estado garantiza la propiedad y se ejerce con los límites de la ley, pues evidentemente un derecho fundamental no puede ser regulado

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

por directivas emitidas por un burócrata, y la directiva de inmovilización incide en el derecho de propiedad, pues autoriza las auto-prohibiciones, con lo cual el registro -instrumento destinado a la publicidad de los actos de circulación de la riqueza- se cierra en contra del tráfico jurídico.

DÉCIMO NOVENO: La propiedad, como derecho fundamental, ha sido reconocida en los artículos 2 numeral 16 y 70 de la Constitución Política del Perú. Este derecho, *"ha sido concebido como el poder jurídico que permite a una persona usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Así, el propietario puede servirse directamente del bien, percibir sus frutos y productos, y darle destino o condición conveniente a sus intereses patrimoniales"* (Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el expediente N° 0030-2004-AI/TC, fundamento Jurídico once). Por otro lado, en el artículo 72 de la Constitución Política del Estado, y respecto de las restricciones por seguridad nacional, se reconoce que, la ley puede, solo por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones específicas para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes. Así, el derecho protegido y regulado por los artículos 70 y 72 de la Constitución Política del Estado, están directamente referidos al derecho de propiedad, el mismo que el Estado garantiza. Siendo que de los términos en los que ha sido emitida la cuestionada norma, no se aprecia que se hayan establecido limitaciones al ejercicio del citado derecho, así como tampoco se advierte que se pretenda restringir o prohibir temporalmente la transferencia de los bienes como sus adquisiciones o posesiones, como mal entiende el actor. No se afecta la facultad de disposición del propietario, solo se habilitan nuevas etapas en el procedimiento registral para inscribir actos de disposición, carga o gravamen en caso el propietario decida activar la inmovilización que la norma en cuestión reconoce; asimismo, se aprecia que la misma no regula una inmovilización absoluta de la partida, ya que se limita a actos de disposición o gravamen voluntario⁷, lo cual implica, que aun estando la partida inmovilizada, se podrán

⁷ Así se aprecia del numeral 6.5.1 de la Directiva N° 08-2013-SUNARP/SNE, en la que respecto de los efectos generales del asiento temporal de Inmovilización Temporal, se reconoce que, tiene

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

inscribir todos aquellos actos que no impliquen actos de disposición o gravamen⁸.

VIGÉSIMO: Por otro lado, no puede perderse de vista, que la propiedad inmueble se transfiere con la sola obligación de enajenar, así se reconoce en el artículo 949° del Código Civil, siendo que esta situación no ha sido modificada por la cuestionada Directiva, ya que el propietario mantiene intacta su facultad de disposición. Al respecto, la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN reconoce en su numeral 6.5.2, el procedimiento que debe seguirse en caso se presente un título con fecha cierta anterior a la inmovilización de la partida; debiendo en este caso el Registrador, proceder a cursar un oficio al Notario, Arbitro o Autoridad Administrativa, a fin de comprobar la autenticidad del documento presentado, procediendo a suspender el asiento de presentación, conforme el literal f) del artículo 29 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos; asimismo, en el numeral 6.10 de la citada Directiva se regulan los supuestos de levantamiento de la inmovilización temporal. Así, el poder jurídico del propietario de usar, disfrutar y reivindicar se verán extinguidos cuando se haya transferido su dominio, pero no a través de la norma cuestionada, pues como ya se señaló, no se advierte algún límite o prohibición de enajenar o gravar que constituya en estricto una restricción.

VIGÉSIMO PRIMERO: No es el espíritu de la norma cuestionada, restringir la propiedad ni el tráfico de los bienes inscritos, lo que busca es dar protección al titular a efectos de que no sea perjudicado o despojado del mismo, la Directiva no busca impedir o limitar este, sino protegerlo de actos irregulares ante la ausencia o desconocimiento del titular. El procedimiento registral que reconoce

como efecto impedir la inscripción de un título que contenga un acto voluntario de disposición, carga o gravamen presentado en forma posterior al asiento de presentación de la solicitud de Inmovilización Temporal de partidas correspondientes a predios hasta que se siga con el procedimiento previsto en la presente Directiva.

⁸ Así, en el caso que se presente un acto de disposición de fecha cierta anterior a la inmovilización, se podrá acceder al registro, procediéndose de modo automático a levantarla, ya que en este caso el aparente titular registral, ya no era el propietario cuando inmovilizó la partida, acreditándose que había vendido el predio con anterioridad, no perjudicándose al comprador que acude al registro a inscribir su título (Artículos 6.5.2 y 6.6 de la directiva).

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

la norma en cuestión, comprende solo el aspecto registral del acotado derecho, es decir, los actos de inscripción en la partida correspondiente, mas no el patrimonio o el derecho de propiedad, puesto que, como ya se dijo, el propietario conserva todas las facultades y atribuciones que le otorga este derecho. La utilización del mecanismo de inmovilización de partida registral es un derecho que tiene el propietario con derecho inscrito, que depende únicamente de su voluntad para que sea aplicado y ejercido, no es una imposición legal de aplicación a todos los titulares; por ello, no se puede afirmar que se está creando un acto jurídico contrario a ley, que impide al propietario con derecho inscrito ejercer su facultad de disposición sobre el bien; más aún, cuando la figura jurídica establecida mediante la norma cuestionada, es un procedimiento registral que no afecta el ejercicio del derecho de propiedad, como ya se señaló.

VIGÉSIMO SEGUNDO: Por otro lado, resulta impertinente invocar en el presente caso, la aplicación del método de ponderación, ello respecto de la medida introducida por la Directiva; en tanto que, dicho examen se realiza sobre medidas que restringen derechos, buscando evitar que supongan un sacrificio inútil, innecesario y desproporcionado de los principios o derechos constitucionales afectados; se trata de un parámetro que permite determinar la validez de una medida que limita derechos fundamentales⁹; no siendo este el

⁹ Al respecto, véase la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 579-2008-PA/TC-Lambayeque, fundamento jurídico veinticinco, en la que se señaló: "*Tal como lo ha establecido este Colegiado, el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los tests pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro".*"

**SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA**

caso, ya que, como se ha venido señalando, el contenido del derecho de propiedad no ha sido limitado ni restringido con la introducción de la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, razones por las cuales no se justifica la aplicación del método de ponderación.

VIGÉSIMO TERCERO: Asimismo, al haberse concluido por la no afectación del derecho de propiedad, no se ha incurrido en modo alguno en contravención del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ni de criterio alguno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime, si los argumentos vertidos por el actor en este sentido, no guardan relación con el análisis que corresponde hacer al interior de un proceso de acción popular, que es de puro derecho. Razones por las cuales deben ser desestimados los **agravios b) y d)** del recurso de apelación.

4.4 DE LA PRESUNTA ILEGALIDAD DE LA CUESTIONADA NORMA

VIGÉSIMO CUARTO: El invocado artículo 882 del Código Civil alude al poder jurídico que tiene el propietario para disponer de la cosa (establecida contractualmente), siendo que como ya se estableció de forma precedente, esta facultad no se ve afectada por la Directiva; en tanto que el procedimiento de inmovilización temporal de partidas del registro predial no le impide al propietario disponer del bien cuando lo decida, pues se trata únicamente de una herramienta o mecanismo adoptado voluntariamente por el mismo propietario, la que puede ser variada por este en cualquier momento en que lo decida. Asimismo, alegar que la citada Directiva limita el derecho de propiedad o que el bien sale del mercado y del tráfico no tiene asidero legal, ya que la Directiva no es de carácter obligatorio y menos pretende restringir la enajenación de los bienes; ello es así, en tanto que la inmovilización nace de la voluntad del titular, sin que ello signifique una prohibición legal, ya que dicha inmovilización temporal puede quedar sin efecto a través de un levantamiento de inmovilización, conforme al procedimiento que reconoce la cuestionada norma; más aún, si de conformidad con el artículo 949 del Código Civil, la propiedad del

SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

bien se transfiere con la sola obligación de enajenar, lo que como ya se dijo, no se vulnera con la Directiva, siendo que el propietario mantiene su facultad de disposición.

VIGÉSIMO QUINTO: Por otro lado, el artículo 926 del Código Civil señala que, las restricciones a la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo; en este sentido, al haberse concluído que la inmovilización temporal que reconoce la norma cuestionada, no afecta ninguno de los atributos que configuran y delimitan la esencia del derecho de propiedad, esto es, no se advierte restricción alguna a este último, se puede colegir de forma válida que dicha norma no resulta aplicable, razones por las cuales, tampoco resulta de aplicación el artículo 881° del Código Civil; por lo que, al no haberse incurrido en infracción de los citados artículos, ni del artículo 882° del acotado cuerpo legal, como se estableció anteriormente, corresponde desestimar también el **agravio c)** del recurso de apelación.

VIGÉSIMO SEXTO: Por lo expuesto en los considerandos precedentes, se puede colegir de forma válida, que no se evidencia la denunciada inconstitucional e ilegalidad de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 314-2013-SUNARP/SN, que a prueba la Directiva N° 08-2013-SUNARP-SN, al no haber excedido la emplazada la competencia que le reconoce la ley; de la misma forma, tampoco se advierte infracción de lo dispuesto en los artículos 70 y 72 de la Constitución Política del Perú, artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 881, 882 y 926 del Código Civil. En consecuencia, al resultar infundada la demanda, corresponde confirmar la recurrida por estos fundamentos.

V. DECISIÓN:

Por estas razones: **CONFIRMARON** la **Resolución N° 12-II-3° SC**, dictada el dieciséis de septiembre de dos mil catorce, obrante en autos de fojas doscientos



SENTENCIA
ACCIÓN POPULAR N° 11356-2015
LIMA

catorce a doscientos dieciséis, que declaró **INFUNDADA** la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante, deducida por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp; y, la **Sentencia** contenida en la resolución número dieciséis, dictada el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, obrante en autos de fojas doscientos cuarenta y tres a doscientos cincuenta y siete, que declaró **INFUNDADA** la demanda incoada; en los seguidos por Gunther Hernán Gonzáles Barrón contra la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - Sunarp; sobre Proceso de Acción Popular; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” conforme a ley; y los devolvieron. **Juez Supremo Ponente: Toledo Toribio.-**

S.S.

VINATEA MEDINA

CHÁVES ZAPATER

RUEDA FERNÁNDEZ

TOLEDO TORIBIO

DE LA ROSA BEDRIÑANA

Mefs/Oaa