



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0016-2002-AI/TC
LIMA
COLEGIO DE NOTARIOS DE JUNÍN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de abril de 2003, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de Junín contra el segundo párrafo del artículo 7º de la Ley N.º 27755, que prevé que “Vencido el plazo del proceso de integración de los registros previsto en el artículo 2º de la presente Ley, todas las inscripciones se efectuarán por Escritura Pública o mediante formulario registral legalizado por Notario, cuando en este último caso el valor del inmueble no sea mayor de veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)”.

ANTECEDENTES

El demandante manifiesta que el artículo 7º de la Ley N.º 27755, al disponer que la inscripción del inmueble cuyo valor no sea mayor de 20 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), puede efectuarse mediante formulario registral legalizado por Notario, implica una inconstitucional modificación del ordenamiento jurídico del país basado en el derecho escrito y codificado.

Sostiene que el formulario registral carece de una matriz, imposibilitando la expedición de copias en caso de que el documento se extravíe o se destruya; no conlleva la seguridad de la escritura pública, por cuanto ésta otorga fecha cierta y permite comprobar la capacidad de los contratantes; facilita la falsificación de firmas; puede ser autorizado por cualquier verificador sin que existan normas precisas que regulen sus obligaciones y responsabilidades profesionales.

Afirma que en nuestro sistema de Derecho son los notarios quienes dan fe de los actos y contratos que se inscriben en los registros públicos. Aduce que una eficiente publicidad registral radica en que todo acto o contrato inscribible se formalice en una escritura pública, garantizándose de esta manera la legitimidad, legalidad y certeza de derecho. Sostiene que la superioridad de la escritura pública radica en su matricidad y su fecha cierta, siendo deber del notario verificar la capacidad, libertad y conocimiento de los otorgantes, y velar por la legitimidad del acto o contrato.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda y manifiesta que el legislador, a través de la dación de la Ley N.º 27755, fomenta el ejercicio pleno del derecho de propiedad y cumple con el deber de facilitar el acceso del mayor número posible de ciudadanos al registro de propiedad inmobiliaria, buscando promover la igualdad de condiciones en el acceso al registro. Afirma que, con la introducción del formulario registral legalizado por Notario Público, el camino al registro resultaría menos complicado.

Sostiene que cuando la norma impugnada establece el empleo alternativo del formulario registral legalizado por Notario Público, no introduce elementos ajenos al sistema del notariado latino; por el contrario, respeta la tradición jurídica romano-germánica del derecho escrito y codificado.

De otra parte, señala que la seguridad jurídica que garantiza el tráfico de bienes y servicios, se sustenta no sólo en el formulario o escritura pública, sino también en el registro mismo, siendo necesario que los derechos sean oponibles frente a terceros, lo cual sólo se logra con la publicidad registral y la seguridad jurídica que ésta brinda. Aduce que corresponde al reglamento de la ley y demás normas infralegales, establecer todas las normas de seguridad pertinentes.

Señala que debido a que la Ley N.º 27755 no ha sido aún reglamentada, el demandante supone una serie de situaciones ficticias y generadoras de inseguridad jurídica que en la realidad no resultan probables, porque, de acuerdo con los antecedentes legislativos y sus reglamentos, el empleo del formulario registral brinda una mayor seguridad jurídica.

Sostiene que no es correcto afirmar que el formulario registral carece de matriz, pues la Ley del Notariado prevé la posibilidad de que el formulario legalizado se incorpore al protocolo notarial, indicando, además, que el archivo registral conserva los formularios registrales, posibilitando que se pueda obtener una copia del documento original. Asimismo, afirma que es incorrecto sostener que la legalización del formulario registral implica una simple legalización de firmas, ya que se trata de una función más compleja, respaldada por las normas y principios de la función notarial. Por otro lado, señala que para que el formulario sea inscrito requiere, además de la legalización por parte del Notario Público, la posterior calificación por parte del Registrador, quien puede observar, e incluso tachar, los actos pendientes de inscripción si es que determina que éstos no se ajustan a las normas jurídicas aplicables.

Asevera que es erróneo afirmar que la escritura pública se trata de un documento que tiene "superioridad" sobre cualquier otro, dado que ésta también puede devenir en nula por contravenir las formalidades establecidas en la ley. En ese sentido, indica que no todo acto o contrato inscribible se formaliza en una escritura pública, pues el artículo 2010º del

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Código Civil dispone que la inscripción se hace en virtud del título que conste en instrumento público, salvo disposición contraria, de lo que se desprende que la inscripción puede tener lugar a partir de cualquier instrumento público, no sólo la escritura pública, e incluso de un documento privado, si así lo dispone la ley.

FUNDAMENTOS

1. Aunque la demanda no es lo suficientemente precisa en determinar cuál es el derecho o el principio constitucional que se considera afectado, del tenor de la misma es posible concluir que es el principio de la seguridad jurídica el que se entiende vulnerado por la disposición impugnada. En efecto, el recurrente manifiesta que aceptar la alternativa de que la inscripción de los inmuebles que no tengan un costo mayor de 20 UIT pueda ser efectuada mediante formulario registral legalizado por Notario supone una afectación del principio de seguridad jurídica, pues el formulario registral no presta las mismas garantías de una escritura pública; por su parte, el demandado considera que la utilización del formulario registral aminora los costos de inscripción, razón por la cual se fortalece el principio de seguridad jurídica, al permitirse que más personas gocen de un título de propiedad inscrito en los registros públicos. Así, aunque la divergencia en el presente caso pudiera aparecer como una relativa simplemente a la relación costo-beneficio de una opción legislativa, al estar comprometida la seguridad jurídica y con ella el correcto desarrollo que debe merecer el derecho constitucional a la propiedad, el Tribunal Constitucional considera que existe materia que justifica un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

La seguridad jurídica como principio constitucional

2. En primer término, y dado que a diferencia de otras constituciones comparadas, nuestra Norma Fundamental no reconoce de modo expreso a la seguridad jurídica como un principio constitucional, es menester que este Tribunal determine si el principio aludido es uno de rango constitucional, y, por ende, si es susceptible de alegarse como afectado a efectos de determinarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o parte de ésta.
3. 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 sólo 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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

4. Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo 2º, inciso 24, parágrafo a) (“Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”), y otras de alcances más específicos, como las contenidas en los artículos 2º, inciso 24, parágrafo d) (“Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no este previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”) y 139º, inciso 3, (“Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción, ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera que sea su denominación”).

Seguridad jurídica y derecho de propiedad

5. Pero cuando se trata de vincular la seguridad jurídica al derecho de propiedad, tal como ocurre en el caso de autos, aquélla no sólo debe garantizar el mantenimiento del *statu quo*, de forma tal que al individuo se le asegure el mantenimiento de su situación jurídica en la medida en que no se presenten las condiciones que la ley haya previsto para su mutación, sino que el principio se convierte en requisito indispensable para el desarrollo de los pueblos, en tanto permite crear la certidumbre institucional que dota a los individuos de la iniciativa suficiente para, a partir de la titularidad del derecho de propiedad, dar lugar a la generación de riqueza. En efecto, el derecho constitucional a la propiedad tiene una incuestionable connotación económica, y así lo ha entendido nuestra Carta Fundamental cuando no sólo reconoce a la propiedad dentro de la enumeración de su artículo 2º, que agrupa a los principales derechos fundamentales, sino que en su artículo 70º establece que “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza (...). A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública (...)”. De este modo, el derecho a la propiedad no sólo adquiere la categoría constitucional de derecho fundamental, sino que su defensa y promoción se constituyen en garantía institucional para el desarrollo económico. Tal conclusión se ve reafirmada cuando en el título “Del Régimen Económico”, específicamente en el artículo 60º del texto constitucional, se dispone que “El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa (...)”. Empero, para el pleno desarrollo del derecho de propiedad en los términos que nuestra Constitución lo reconoce y promueve, no es suficiente saberse titular del mismo por una cuestión de simple convicción, sino que es imprescindible poder oponer la titularidad de dicho derecho frente a terceros y tener la oportunidad de generar, a partir de la seguridad jurídica que la oponibilidad otorga, las consecuencias económicas que a ella le son consustanciales. Es decir, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho. Es la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trasciende su condición de tal y se convierte en una garantía institucional para la creación de riqueza y, por ende, para el desarrollo económico de las sociedades, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

Test de proporcionalidad

6. El Tribunal Constitucional considera que tal como aparece planteada la cuestión controvertida, ésta puede resolverse bajo el test de proporcionalidad. En efecto, es pertinente preguntarse si el propósito legislativo de hacer del derecho de propiedad un derecho oponible frente a terceros (registrarlo), a través de la reducción de los costos que supone la obligatoria utilización de la escritura pública para la inscripción del mismo, no termina por sacrificar en tal grado el principio constitucional de la seguridad jurídica, que termina resultando desproporcionado aun cuando el fin resulte legítimo. Y es que si bien es cierto, tal como ha quedado dicho, la inscripción en el registro del derecho de propiedad dota de seguridad jurídica al ejercicio del mismo, también lo es que es importante que la legislación cree las condiciones suficientes para que la seguridad jurídica esté del mismo modo presente en el procedimiento previo a la inscripción, sobre todo si se considera que de lo que se trata es que el contenido de la inscripción sea fiel reflejo de la realidad.

De la legitimidad constitucional del fin perseguido

7. Es bien conocido el grave problema que atraviesa nuestra sociedad en lo que a la inscripción del derecho de propiedad se refiere. Es considerable el número de propietarios en nuestro territorio que no poseen un título de propiedad inscrito en registros públicos, lo que supone que no sea posible ejercer a plenitud el derecho constitucionalmente reconocido. En ese sentido, es reconocible la intención del legislador, quien, a través de la utilización del formulario registral, procura crear para los propietarios de escasos recursos una vía menos costosa para inscribir su derecho. El fin perseguido, por lo pronto, aparece como constitucionalmente legítimo, pues se pretende dotar al derecho de propiedad de las garantías suficientes para su pleno desarrollo, a través del registro del mismo.

De la adecuación del medio utilizado para alcanzar el fin buscado

8. De otra parte, se puede concluir razonablemente que la reducción de los costos de transacción en la búsqueda de inscribir el derecho de propiedad, generará que un mayor número de personas puedan acceder a dicha inscripción, razón por la cual se entiende que la medida adoptada es idónea para alcanzar el objetivo que se busca. En efecto, la escritura pública es sin duda más costosa que la utilización de un formulario registral legalizado por Notario Público; por tanto, prever la alternativa de utilización de éste último por quienes, encontrándose dentro del supuesto de la norma, así lo deseen, es un medio adecuado a efectos de alcanzar el fin perseguido.

De la necesidad del medio utilizado

9. Sin embargo, para concluir la proporcionalidad de la disposición cuestionada, no es suficiente la legitimidad del propósito buscado, ni tampoco la adecuación de la medida al fin perseguido. Es imprescindible valorar la necesidad de que sea esa medida la utilizada y no otra la que pueda sacrificar en menor grado el principio constitucional comprometido, en este caso, la seguridad jurídica.

A efectos de determinarse la necesidad o no de la medida adoptada, es del caso preguntarse cuál es el verdadero grado de afectación que sufre el principio de la seguridad jurídica, cuando se propone como alternativa la utilización del formulario registral legalizado por Notario Público, en lugar de la escritura pública.

Al respecto, y en primer término, es pertinente señalar que el Tribunal Constitucional comparte la posición del demandante, en cuanto sostiene que la escritura pública es un documento público notarial que, en principio, proporciona mayor seguridad jurídica que el formulario registral. Sin duda, la escritura pública es el documento notarial más importante, dotado de una especial solemnidad, no sólo en su contenido (introducción, cuerpo y conclusión), sino en los actos previos y posteriores a su elevación, estipulados en los artículos 50 y siguientes de la Ley N.º 26002, Ley del Notariado. Se trata, pues, de un instrumento público, notarial, protocolar.

Empero, el Tribunal Constitucional considera que si bien la alternativa de uso de los formularios registrales reduce los alcances de la protección que dispensa la seguridad jurídica, ésta no se ve desvirtuada desde que se exige que el formulario registral sea "legalizado por Notario Público". La previsión de esta legalización notarial permite sostener las siguientes consideraciones: 1) Antes de que el formulario registral sea sometido a la calificación del registrador, será imprescindible la intervención del Notario, la misma que, más allá de que no se trate de la celebración de una escritura pública, producirá fe de la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que el notario presencie (artículo 26º de la Ley N.º 26002). 2) Una adecuada interpretación de la Ley N.º 26002, nos indica que, tratándose de una legalización, ésta ingresa en lo que en la referida ley se denominan certificaciones, las que, a su vez, son

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrumentos públicos extraprotocolares susceptibles de protocolizarse a pedido de parte (artículo 96° de la Ley N.º 26002). 3) En tal sentido, siendo un instrumento público notarial, la legalización del formulario registral dará fe de la realización del acto, hecho o circunstancia, de la identidad de las personas u objetos y de la suscripción del documento, confiriéndole fecha cierta (artículo 97° de la Ley N.º 26002).

Es de observarse entonces que, conforme a estos lineamientos, si bien el formulario registral legalizado por Notario no goza de la solemnidad de una escritura pública, se ha optado por una medida que no termina por desvirtuar la seguridad jurídica, sino que, respetándola dentro de términos todavía razonables, presenta una opción legislativa proporcional frente al fin legítimo que se pretende alcanzar, esto es, que un mayor número de ciudadanos tenga la posibilidad de consolidar su derecho de propiedad a través de su inscripción registral.

10. Resulta importante agregar que, por lo demás, no es ajeno a este Tribunal que la Ley N.º 27755 será objeto de reglamentación en breve plazo, la misma que podrá desarrollar, bajo criterios aún más amplios, la seguridad jurídica otorgada por la legalización notarial del formulario registral.

Derecho a la igualdad

11. Finalmente, y aunque los recurrentes no han alegado una supuesta afectación del derecho a la igualdad por parte de la norma impugnada, considerando que las inscripciones mediante formulario registral legalizado por Notario, sólo se encuentran abiertas para los casos en que el valor del inmueble no sea mayor de 20 UIT, este Tribunal estima pertinente revisar si tal disposición es atentatoria al derecho constitucional referido. En reiterada jurisprudencia, este Supremo Colegiado ha establecido que el derecho a la igualdad consignado en la Constitución no significa, siempre y en todos los casos, un trato legal uniforme hacia los ciudadanos; el derecho a la igualdad supone tratar “igual a los que son iguales” y “distinto a los que son distintos”, lo cual parte de la premisa de que es posible constatar que en los hechos no son pocas las ocasiones en que un determinado grupo de individuos se encuentran postergados en el acceso, en igualdad de condiciones, a las mismas oportunidades. Tal constatación genera en el Estado la obligación de tomar las medidas pertinentes a favor de los postergados, de forma que sea posible reponer las condiciones de igualdad de oportunidades a las que la Constitución aspira. Tal trato desigual no es contrario a la Norma Fundamental, pues está amparado en la razonabilidad; estamos ante el supuesto de “tratar distinto a los que son distintos”, con la finalidad de reponer la condición de igualdad que en los hechos no se presenta.
12. Es evidente que aquellos individuos que cuentan con un título de propiedad registrado poseen una especial ventaja frente a aquéllos que no cuentan con la inscripción. Tal ventaja se traduce, especialmente, en facultades de índole económica. Los que ostentan

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un título inscrito cuentan con un derecho de propiedad oponible *erga omnes*, razón por la cual será más difícil despojarlos injustamente de su propiedad, con el desmedro económico que ello acarrearía, y tienen mayores posibilidades de convertirse en sujetos de crédito, por mencionar sólo algunas de la referidas ventajas. Existiendo, pues, marcadas distancias entre un título registrado y uno que no lo está, y, por ende, entre los que ostentan un derecho de propiedad con las prerrogativas que la Constitución aspira y aquéllos que no, y considerando que parte importante de las razones por las que se suscitan tales distancias se debe a que no todos tienen el poder adquisitivo para acceder al registro, entonces es deber del Estado instaurar las condiciones para despejar los obstáculos que generan tal desigualdad de oportunidades. Tal ha sido el propósito de la disposición cuestionada. En tal sentido, el legislador ha partido de una presunción meridianamente objetiva: mientras mayor sea el precio del inmueble que se busca inscribir, se presume que mayor es el poder adquisitivo de la persona titular del mismo, y viceversa, mientras menor sea el precio, menor será la capacidad adquisitiva de quien se desea inscribir.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra el segundo párrafo del artículo 7° de la Ley N.° 27755. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REY TERRY
AGUIRRE ROCA
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

U. Aguirre Roca

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)