

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA POTESTAD SANCIONADORA  
DE INDECOPI Y DE LOS COLEGIOS DE NOTARIOS EN LA  
PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS NOTARIALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO DE  
MAGÍSTER EN DERECHO DE LA EMPRESA

AUTOR

Miguel Gutiérrez Guerrero

ASESOR

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

LIMA - PERÚ

Agosto, 2020

## **Abstract**

Today, Peruvian legislation has an exorbitant amount of laws, which is why it is not uncommon to find that in a specific subject there is more than one legislation, precisely this work will be responsible for analyzing why in many cases both Indecopi as an organ supervisor and protector of the rights of consumers, such as the Courts of Honor of the Notary Associations as an organ responsible for verifying the functional conduct of the notary, are empowered to impose sanctions, considering the damage caused to the user; then we will see that currently both instances have sanctioning powers against the notary service providers when the scope of each of them should be clearly defined; I will analyze where the confusion arises, the good and the bad of the norms that regulate the sanctioning aspects, I will describe the cases raised that have generated controversy and finally we will propose how the powers that each of these routes should have should be specified.

## **Resumen ejecutivo**

Hoy en día la legislación peruana cuenta con una cantidad exorbitante de leyes, razón por la cual no es extraño encontrar que en un tema específico exista más de una legislación, justamente el presente trabajo se encargará de analizar porqué en muchos casos tanto el Indecopi como órgano supervisor y protector de los derechos de los consumidores, como los Tribunales de Honor de los Colegios de Notarios como órgano encargado de verificar la conducta funcional del notario, están facultados para imponer sanciones, considerando el daño ocasionado al usuario; pues veremos que actualmente ambas instancias cuentan con potestades sancionadoras contra los proveedores de servicios notariales cuando el ámbito de aplicación de cada una de ellas debería estar claramente delimitada; analizaré de donde nace la confusión, lo bueno y lo malo de las normas que regulan los aspectos sancionadores, describiré los casos suscitados que han generado controversia y finalmente propondremos de qué manera se deberían especificar las competencias que cada una de estas vías debería tener.

## Índice

Abstract .....	1
Resumen ejecutivo .....	1
Índice.....	2
Introducción .....	4
<b>CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES.....</b>	<b>10</b>
1.1. El notario .....	10
1.1.1. La importancia del Notario en la actualidad .....	10
1.1.2. Sistemas notariales .....	11
1.1.3. El notariado en la legislación peruana .....	12
1.2. Función de los colegios de notarios.....	12
1.2.1. El usuario notarial.....	13
1.2.2. Procedimiento administrativo disciplinario en los colegios de notarios y el bien jurídico protegido.....	14
1.2.3. La delgada línea entre la autonomía y la diligencia para determinar una sanción .....	16
1.3. Protección al consumidor.....	18
1.3.1. Rol del Indecopi en la protección del derecho del consumidor.....	19
1.3.2. El procedimiento sancionador del Indecopi por la vulneración de derechos del consumidor y el bien jurídico protegido .....	22
1.3.3. Exigencias del Indecopi en los establecimientos donde se ofrecen servicios notariales (Oficios notariales).....	23
1.4. Sobre el <i>Non bis in ídem</i> .....	24
<b>CAPÍTULO II. EL PROBLEMA DE LOS SERVICIOS NOTARIALES Y DE LOS ÓRGANOS SANCIONADORES.....</b>	<b>27</b>
2.1. El Notario en la libre competencia .....	27
2.2. Sobre la competencia de los Colegios de Notario y de Indecopi en la imposición de sanciones .....	28
2.3. ¿Podría existir el <i>non bis in ídem</i> en el ejercicio de la función notarial?.....	29
2.3.1. El Notario y las sanciones impuestas por la SBS.....	29
2.3.2. El Notario y las sanciones impuestas por Indecopi .....	33
2.4. Casos que generaron o podrían generar controversias .....	35
2.4.1. Denuncia interpuesta por Carlos Edwin Gutiérrez Sánchez contra la notaria Alicia Natalia Shikina Higa .....	35

2.4.2. Denuncia interpuesta por Evaristo Martín San Cristóval Guevara contra el notario Luis Benjamín Gutiérrez Adrianzén.....	36
2.4.3. La afectación al usuario notarial derivada la Ley N° 30313.....	37
<b>CAPÍTULO III: DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS .....</b>	<b>40</b>
3.1. ¿Cómo entender al Notario en la libre competencia? .....	40
3.2. ¿El notario es realmente imparcial?.....	41
3.3. ¿Cómo delimitar la competencia de Indecopi y de los Colegios de Notarios?.....	42
3.4. ¿Cuándo habría non bis in ídem en la afectación al usuario notarial? .....	45
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>49</b>



## Introducción

El ámbito de investigación de la presente es determinar la metodología y la eficiencia de Indecopi y de los colegios de notarios al imponer sanciones contra los proveedores de servicios notariales (notarios). En tal sentido, lo que a continuación buscaré analizar, es que tan conveniente ha venido siendo la participación de Indecopi en los procedimientos sancionadores contra notarios, y si su accionar no converge con alguna norma propia de la función notarial, en aras de una adecuada protección del beneficiario de los servicios notariales. Se realizará un análisis crítico de algunos pronunciamientos, y trataremos de delimitar lo que implica el procedimiento administrativo sancionador en los colegios de notarios y en Indecopi, incidiendo en la eficacia y pertinencia de cada una de ellas; y en su caso, si podríamos caer en una doble imposición de sanciones por un mismo hecho.

Convengo en adelantar que, salvo temas específicos relacionados a la capacidad de prestar servicios, la gran mayoría de procedimientos sancionadores deberían ser competencia únicamente de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios debido a que, por una cuestión de especialidad, estos analizan la conducta del infractor en relación al daño ocasionado tanto al afectado (si lo hay) y a la vulneración de las normas propias de la función notarial u otras normas de cumplimiento obligatorio, las mismas que guardan muchas disimilitudes con las actividades comerciales ordinarias de la competencia sancionadora del Indecopi.

Siendo así, la presente investigación tiene por objetivo analizar si Indecopi, al proteger los derechos de los consumidores, en algunos casos actúa como el ente más idóneo para evaluar, procesar y tentativamente imponer sanciones a los notarios que vulneren tales derechos; debido a que, si bien es cierto que tanto Indecopi como los colegios de notarios pueden seguir procedimientos sancionadores con los mismos sujetos, hechos y fundamento; a priori, este último elemento (fundamento) es diferente en ambas vías, puesto que, para Indecopi el bien jurídico tutelado es el derecho del consumidor, mientras que el bien jurídico protegido en el régimen disciplinario de los colegios de notarios es el ejercicio profesional de sus miembros.

Que, sin embargo, ambas instancias utilizan supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo General, y motivan sus resoluciones de acuerdo al principio de razonabilidad, el mismo que supone una evaluación de la gravedad de la afectación al interés público para emitir pronunciamiento; siendo ello así, si tanto en el procedimiento

sancionador seguido por el Indecopi como en el procedimiento sancionador seguido por los colegios de notarios se tiene en cuenta el daño sufrido por el denunciante o usuario; entonces, si en ambas vías se resuelven administrativamente circunstancias que tienen los mismos sujetos, hechos y fundamentos, con lo cual se estaría incumpliendo con el principio del Non Bis In Ídem, principio que según el punto 11 del artículo 248° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), cuyo texto original se encuentra en el punto 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, aplicable supletoriamente, indica que: “No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.” (TUO de la LPAG, 2019).

A raíz de este principio también, trataré de identificar y describir las confusiones y problemas que generan algunas normas y/o actos administrativos, no solo relacionados con el Indecopi, sino también a otras instituciones.

Por tanto, el presente trabajo se justifica en tratar de uniformizar criterios en cuanto a las acciones que puedan generar un daño al consumidor (o usuario notarial), puesto que al existir dos vías simultáneas que calificarán una conducta, y que estas calificaciones puedan tener resultados disímiles, y muchas veces inapropiados por parte de Indecopi, lo único que se ha venido generando con esto es incertidumbre e inestabilidad jurídica en cuanto a qué es lo real y razonablemente sancionable al notario.

Para evitar estos inconvenientes, considero necesario realizar un estudio sobre la naturaleza de la labor notarial, su origen, su evolución, su importancia en nuestro sistema jurídico, y sobre todo su responsabilidad en los actos que ante él se celebran; igualmente será necesario hacer un análisis sobre la relación que guarda el notario con el usuario notarial, la naturaleza jurídica del régimen disciplinario del notariado peruano, y por último la naturaleza jurídica del régimen sancionador del Indecopi.

Teniendo estos conceptos claramente establecidos, conociendo las posturas planteadas respecto de estos procedimientos sancionadores, su necesidad y su pertinencia, concluiremos en proponer una delimitación que determine de forma meridianamente clara, la vía que permita investigar de manera más eficiente la conducta del notario que sea denunciada, cumpliendo siempre con los principios constitucionales y con los principios del procedimiento administrativo sancionador, para salvaguardar la tutela efectiva de los derechos tanto de los usuarios como de los notarios.

En vista de que en la actualidad no se puede negar la competencia tanto del Indecopi como de los colegios de notarios para, previo procedimiento administrativo, interponer sanciones a los notarios por un mismo hecho (cuando estén referidos a una vulneración a los derechos del consumidor, y a su vez este hecho vulnera las leyes y/o principios de la función notarial), el uso de ambas vías puede ser perjudicial, tanto para los notarios, quienes no deberían ser administrativamente sancionados dos veces; y debido a que la colectividad en general sería incapaz de tener predictibilidad y certeza sobre que es o no, una correcta conducta del notario respecto al usuario.

Considerando la premisa mencionada en el párrafo precedente, convenimos en preguntarnos **¿En qué casos es más eficiente recurrir a Indecopi, y en qué casos, es más eficiente recurrir a los colegios de notarios para determinar calificar y tentativamente sancionar por una afectación a los usuarios notariales? ¿Es necesaria y conveniente la existencia de dos vías para sancionar a notarios que indebidamente provoquen algún perjuicio a sus usuarios? ¿Cómo se debe actuar cuando las normas no nos direccionan claramente la instancia sancionadora?** En este caso, se debe identificar los objetivos finales que tiene tanto los colegios de notarios como el Indecopi, se analizará doctrina y análisis de la normatividad, precedentes emitidos por el Tribunal Constitucional respecto a los derechos del consumidor, resoluciones del Consejo del Notariado, del Indecopi, etc.

El objetivo principal del presente proyecto de investigación es proponer una delimitación de ambos procedimientos sancionadores para, tratar de simplificar los procedimientos, que los mismos sean predictibles, y que generen seguridad tanto a los notarios, cualquier institución pública o privada que tenga vinculación con ellos, como a los usuarios/consumidores, de las consecuencias jurídicas que se pueden obtener por la vulneración de sus derechos.

La motivación que tengo al realizar la presente investigación es, poder aportar a la practicidad para los usuarios afectados, los notarios, y las instancias administrativas sancionadoras, en la obtención de un procedimiento sancionador eficiente, según la naturaleza del hecho cometido, que sea mucho más fácil, entendible, y con una etapa investigadora que pueda determinar certeramente si la conducta denunciada es sancionable.

Es importante mencionar el contenido constitucional de los derechos del consumidor, tal como lo menciona Sosa, haciendo referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. 3315-2004-AA/TC f.j. 9, que indica textualmente:

“(…) el Tribunal ha reconocido la ‘facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses’, lo que equivaldría al ‘atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos del consumidor o del usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor’ (…).” (Sosa, 2014, pág. 155).

Recogiendo este criterio constitucional, el Indecopi en múltiples resoluciones ha extendido este criterio, así tenemos que en el punto 19 de la Resolución Final N° 1297-2016/INDECOPI/LAL, prescribe textualmente que: “(…) el Indecopi tiene la facultad para sancionar, desplegando su potestad sancionadora, aquellas conductas que transgredan las disposiciones contenidas en el Código, bien sea aquellas que vulneran los derechos de los consumidores o el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los proveedores normativamente.” (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, 2016).

Ahora bien, la función notarial también ha sido definida por el Tribunal Constitucional, resaltando la importancia de ésta en la seguridad jurídica de nuestra sociedad, pues señala en el Fundamento 5 de la sentencia del Exp. N° 004-1997-AI, lo siguiente: “(…) el notario es un profesional de derecho que, en forma imparcial e independiente, ejerce una función pública, consistente en autenticar, redactar, conservar y reproducir los documentos, así como asesorar de manera imparcial a quienes soliciten su intervención, incluyéndose la certificación de hechos. Dicha intervención notarial implica, pues, una doble misión: dar fe pública y forma a los actos para así garantizar seguridad jurídica no solo a las partes sino también a los terceros”. (Tribunal Constitucional, 2001).

En ese mismo sentido, resulta pertinente resaltar que la actuación notarial previene el conflicto de intereses entre particulares, reduciendo sustancialmente la utilización de las instancias jurisdiccionales, pues se da fe de los actos que se realizan con la finalidad de brindar certeza a sus otorgantes, se adhiere a este razonamiento el autor Romero, en su artículo: El Notario: Garantía de confianza y seguridad para la sociedad y el Estado,

al señalar en cuanto a la función notarial que: “La labor preventiva, entendida bajo el contexto en el que los negocios se formalicen sin vicios e irregularidades, sin gérmenes de un ulterior conflicto, hoy toma una dimensión adicional en el sentido de procurar llegar al llamado debido conocimiento del cliente y de la operación contractual que realiza”. (Romero, M., 2017. De la Revista Notarius, pág. 139).

Es evidente que los notarios, por la función tan sensible que tienen, están expuestos a múltiples actos irregulares, actos que evidentemente tienen el deber de evitar, pero que, por falta de cuidado, negligencia u alguna otra circunstancia no fueron detectados, trayendo como consecuencia el incumplimiento de su función como dador de fe y de garante de la seguridad jurídica. Es en estos casos que propongo que las obligaciones del notario circunscritas estrictamente a los deberes de su función notarial deban ser analizadas por un órgano que determine minuciosamente la buena fe o no, la falta de diligencia o no, de la actuación notarial; en tal sentido, verificando la experiencia y eficacia en este tipo de servicios, me permito proponer la continuidad de los colegios de notarios como órganos de la evaluación de la conducta notarial, debido a que, en su análisis se tomará en cuenta por ejemplo que, no estamos propiamente ante entidades que compitan en el mercado, pues esa no es la naturaleza del notariado, prueba de ello es que la distribución de notarios es de acuerdo a la plaza vacante distrital, que además las mismas normas éticas prohíben la utilización de elementos de publicidad, etc.

Ahora bien, si nos encontramos ante una circunstancia relacionada estrictamente con la capacidad del notario para brindar un servicio adecuado, sin vulnerar con ello las normas que regulan su función, nos encontraríamos ante una acción vinculada directamente al consumidor del servicio, debiendo ser tratados estos casos por Indecopi, como el vigilante del eficiente funcionamiento de locales comerciales donde se presten bienes y/o servicios; y de ser el caso, velar por el correcto funcionamiento de dicho mercado.

Además, si analizamos la correcta acción que realiza Indecopi ante la aparición de fallas en el mercado, debemos mencionar que, no es posible algún tipo de injerencia en el mercado de servicios notariales, así, por ejemplo, si un notario intenta tener una posición de dominio, no podrá prestar servicios fuera de su oficio notarial (establecimiento) y tiene prohibido todo tipo de publicidad masiva. La naturaleza de la labor notarial no admite por tanto, algún tipo de competencia, se debe entender que todo oficio notarial presta los mismos servicios (notariales), claro está que no todos ofrecen las mismas condiciones, precios y/o comodidades; lo único exigible es un establecimiento con

condiciones mínimas para la realización de su labor, circunstancia que los mismos colegios de notarios verifican periódicamente, e incluso el Consejo del Notariado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de requerirlo y considerarlo necesario, tiene la potestad de realizarlo en cualquier momento. Por lo tanto, caemos en cuenta que, la función de dar fe, que es la esencia de los servicios notariales, la debemos encontrar en todo oficio notarial.

Siendo así, convenimos que, la intervención de Indecopi no es un elemento esencial para defender los derechos de los consumidores de servicios notariales, si tenemos que analizar hechos y circunstancias exclusivas de la conducta notarial, puesto que una tutela mucho más eficiente, práctica, y segura para ello, la pueden brindar únicamente un órgano más especializado como los colegios de notarios a través de los Tribunales de Honor.

Teniendo en cuenta estos conceptos previos, así como lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Resolución del EXP. N.º 3315-2004-AA/TC, que prescribe que no puede tomar decisiones en: "(...) una posición donde la perspectiva de los consumidores o usuarios resulten minimizadas o simplemente ignoradas". (Tribunal Constitucional, 2005); considero que mi análisis contiene motivación suficiente que no resulta ser una medida desproporcionada ni a favor ni en contra de los notarios, ni mucho menos respecto de los usuarios.

## **CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES**

### **1.1. El notario**

En esta parte vamos a conceptualizar la labor del notario en los ámbitos de su ejercicio profesional y su importancia en mayor o menor medida para la seguridad de las operaciones que ante él se realizan.

#### **1.1.1. La importancia del Notario en la actualidad**

Para entender la razón principal por la que existe el notariado en todos los sistemas, tenemos que remontarnos a tiempos inmemoriales, no es difícil intuir que cuando el hombre empezó a tener relaciones con otros hombres y con el mundo, empezó a necesitar de una persona, que, de forma imparcial, deje constancia de las acciones realizadas en relaciones interpersonales. Siendo así, podemos deducir que la institución del notariado, aunque rudimentariamente, nace de la propia necesidad de los hombres de relacionarse y de que sus contraprestaciones, sean estas justas o no, puedan ser tomadas como válidas o certeras, no solo por el dicho de una o ambas partes, sino por alguien ajeno a esta relación, con la finalidad de evitar que alguna de las partes desconozca hechos o circunstancias de su contraparte.

Ahora bien, con la evolución de la historia, el concepto y las facultades consuetudinarias de las personas que inicialmente tenían la función de constatar hechos (la costumbre de utilizar al notario) fueron evolucionando a la par de la implementación de mejoras de las demás normas de convivencia social, consagrándose estas en reglas, que a su vez fueron dotando de legalidad la dación de la fe notarial. Según Vázquez, con el pasar del tiempo se ha venido constatando que, mientras los abogados actúan de forma parcializada, en defensa de la persona que lo contrata; el notario en cambio, en el sistema latino (a diferencia del notario en el sistema anglosajón, como veremos más adelante) por dar un ejemplo, además es una persona que goza de buena reputación, se convierte en un instructor, que en gran medida, garantiza que las transacciones que él constata se ajusten a las normas vigentes, actuando siempre con ética e imparcialidad, sobre todo para evitar el engaño y el abuso de los intervinientes menos instruidos. (Vázquez Alonso, 2008, págs. 1-2).

### 1.1.2. Sistemas notariales

Los sistemas notariales se distinguen básicamente por el sistema jurídico en el cual se encuentran; en tal sentido la doctrina, por unanimidad, conviene en diferenciar dos sistemas o tipos de notarios, el modelo anglosajón o *Notary Public*, y el sistema o modelo Latino.

En el modelo anglosajón o *Notary Public*, utilizado básicamente en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, etc., se demanda la agilización extrema de las transacciones comerciales, para ello se cuenta con un número elevado de notarios, quienes para realizar la función no necesitan tener formación jurídica, únicamente se requiere mantener una conducta intachable, debido a que su función no es emitir o autorizar documentos públicos, es entendible por esta razón que no asesora o evalúa la documentación que se le presenta, únicamente certifica las firmas puestas en documentos. Es sabido también que en este sistema existe poca regulación contractual, por lo que las partes estilan suscribir contratos pormenorizando lo máximo posible cada una de las cláusulas y evitar conflictos interpretativos que puedan ser dirimidos únicamente a través del juzgado correspondiente; en el sistema latino en cambio, un contrato puede tener la parte sustancial detallada y lo no estipulado puede ceñirse por las normas que regulan dicho acto. Ahora bien, esta labor del notario anglosajón evidentemente no asegura la eficacia en el tráfico de bienes debido a que se podrían ignorar o inobservar elementos esenciales de un acto jurídico, pues (como ya se indicó) únicamente asegura mantener un documento con firmas certificadas de una manera bastante rápida. (Denis, Nicor, Quesada, María, & Alemán, 2014, pág. 143).

El sistema latino en cambio, utilizado predominantemente en América Latina, incluido el Perú; encuentra al notario con otro tipo de funciones y cualidades; mencionamos sobre ello que en este sistema el notario realiza su función actuando como un profesional del derecho que puede pertenecer al ámbito público o privado, que emite instrumentos públicos, basados en información y documentación previamente evaluada por él, su número es limitado en el mercado, lo que puede generar una dinámica no tan rápida como en el sistema anglosajón, pero en cambio tenemos que su labor puede ser mucho mejor supervisada por el estado, sin embargo en el sistema latino lo que resalta y diferencia sustancialmente del sistema anglosajón, es que su función es brindar seguridad jurídica a las personas que requieren sus servicios, vale decir, los hechos

constatados y/o autorizados por el notario, denotan una certeza tal, que únicamente pueden ser anulados por una sentencia firme en un procedimiento judicial.

### **1.1.3. El notariado en la legislación peruana**

Que, como en casi todas las legislaciones, la importancia y el número considerable de notarios en todo el territorio del Perú (no por ser muchos en relación al mercado, sino por el hecho de que en el Perú existen muchas regiones donde podemos encontrar notarios), condujeron a la regulación de la actividad notarial, emitiéndose para tal efecto diversas normas, que con el paso del tiempo fueron mejorando su actividad, siendo la última norma el Decreto Legislativo N° 1049, vigente desde el 2008; consagrando esta norma en su artículo 2°, la labor del notario de dar fe de los actos y contratos que ante él se celebran; y para ello formaliza la voluntad de las partes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes.

Ahora bien, la labor del notario no es solamente dar fe, es importante mencionar que en su labor se le exige que en el desempeño de su función también actúe como un profesional del derecho, lo que implica que tiene que estar instruido legalmente, para evaluar las normas implicadas en los casos que recibe, en tal sentido, no sólo tiene la obligación de dar forma sino que entra en un proceso de calificación jurídica de los documentos que se le presentan, es decir, su trabajo amerita una acuciosidad tan importante, que muchas veces la sobrecarga laboral provocaría que sea imposible que únicamente la persona del notario pueda realizar este análisis de la mejor manera; por este motivo debemos precisar que la norma que regula la función notarial (actualmente el Decreto Legislativo N° 1049) concede al notario la posibilidad de contar con dependientes del despacho notarial a su cargo, sin que ello suponga una delegación de facultades, razón por la cual, siempre se mantiene la responsabilidad exclusiva del notario; menciono esto porque clarifica el nivel de responsabilidad que puede tener el notario, en caso de algún incumplimiento de esta norma.

### **1.2. Función de los colegios de notarios**

Que, los colegios profesionales, son instituciones creadas para agrupar personas dedicadas a un mismo rubro profesional en un determinado territorio, que exige una presencia administrativa específica y directa (Sanz Rubiales, I. 2013, pág. 12), con la

finalidad de regular el ejercicio profesional de sus miembros en consonancia con el interés social.

Ahora bien, el artículo 20° de la Constitución Política del Estado del Perú, reconoce constitucionalmente la autonomía de los colegios profesionales (“Constitucion Política Del Peru -1993”, 1993); por lo tanto los Colegios de Notarios gozan de esta facultad también; siendo clave esta autonomía para regularse internamente, emitir directrices propias de su función, y para especificar varios aspectos en materia disciplinaria de sus agremiados.

Que, es tan importante esta autonomía que, muchos colegios de notarios han concretado su regulación interna en Estatutos, los mismos que son emitidos siguiendo los principios de una Ley marco (general), que es el Estatuto Único de los Colegios de Notarios del Perú, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-97-JUS, publicada en 1997.

Está claro entonces que los estatutos de los colegios de notarios regulan aspectos como sus quóruns para tomar acuerdos, sus cuotas, sus posiciones institucionales, etc., sin embargo en el presente trabajo quiero enfocarme específicamente en un aspecto que será materia de análisis posteriormente, que es el relacionado con lo disciplinario, y con la afectación a los usuarios y/o consumidores de los servicios notariales, considerando lo mencionado tanto el inciso e) del Estatuto Único del Colegio de Notarios del Perú (Decreto Supremos N° 009-97-JUS), como el artículo 1° del Estatuto del Colegio de Notarios de Lima, por dar un ejemplo, que resaltan y reconocen el derecho y respeto de los usuarios de servicios notariales (Colegio de Notarios de Lima, 2014; Ministerio de Justicia, 1997).

### **1.2.1. El usuario notarial**

Sin lugar a dudas, el usuario notarial es el componente más importante para la existencia del notario, pues es a él a quien finalmente se le provee de herramientas que le facilitan y brindan seguridad a los actos que realice. Es por esta razón el Decreto Legislativo N° 1049 (Decreto Legislativo del Notariado) que brinda a los usuarios la posibilidad de interponer denuncias (las mismas que pueden ser interpuestas través de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios), regula un procedimiento administrativo sancionador en caso de que procedan estas denuncias, y finalmente

contempla los diferentes tipos de sanción para los notarios que realicen malas prácticas en el ejercicio de su función y que como consecuencia de ello generen un daño al usuario, como veremos a detalle en el apartado siguiente.

### **1.2.2. Procedimiento administrativo disciplinario en los colegios de notarios y el bien jurídico protegido**

La responsabilidad disciplinaria de los notarios seguida ante los Tribunales de Honor de su respectivo colegio de notarios, se inicia principalmente por las vulneraciones a los deberes de actuación funcional, los mismos que se encuentran regulados en la legislación notarial, es por ello que, la correcta aplicación e interpretación de esta norma puede identificar la vulneración o incumplimiento de obligaciones, que, por ética, ameritarían una sanción. Por lo mismo, según lo dispuesto en el inciso a) del artículo 130° del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado, corresponde a los Colegios de Notarios la vigilancia directa del cumplimiento por parte del notario de las leyes y reglamentos que regulen su función.

Que, los procedimientos administrativos disciplinarios en los colegios de notarios están a cargo de un Tribunal de Honor, órgano que dentro del colegio profesional es elegido en asamblea general (según lo señala el artículo 133° del Decreto Legislativo N° 1049), se encargará de velar por el fiel cumplimiento de las normas por parte de sus agremiados. Es este Tribunal de Honor el que evalúa y determina, si es que la conducta de un notario es objeto de alguna sanción administrativa; pudiendo instaurar procedimientos administrativos disciplinarios de oficio, para tal caso podría ser por iniciativa propia (del Tribunal de Honor), a solicitud de la Junta Directiva (de su respectivo colegio de notarios), del Consejo del Notariado (órgano dependiente del Ministerio de Justicia, que supervisa el correcto cumplimiento de la actividad notarial y de los colegios de notarios); o por denuncia de parte, es decir, por un usuario que se pueda ver afectado por alguna actuación notarial.

En el caso de las denuncias de parte, para otorgar el derecho de defensa al notario, el Tribunal de Honor previamente le correrá traslado de la denuncia y le solicitará informe con la finalidad de que pueda contradecir, aceptar o explicar los hechos que se le imputan, teniendo para ello un plazo de 10 (diez) días hábiles.

Teniendo en consideración la denuncia y el informe del notario, el Tribunal de Honor en un plazo de 20 (veinte) días hábiles determinará, con una debida fundamentación, si la denuncia amerita la apertura de un proceso disciplinario.

Ahora bien, en el caso de instaurarse el procedimiento disciplinario contra un notario, no cabe apelación contra esta decisión (la ley lo prevé así, a pesar de que esto también podría estar vulnerando algún derecho del usuario, pues una mala delimitación de los puntos controvertidos por parte del Tribunal de Honor, provocaría seguir un procedimiento defectuoso, con vicios de nulidad), en cambio si el Tribunal de Honor resuelve declarar que no hay lugar a la apertura del procedimiento disciplinario si cabe el recurso de apelación directamente ante el Consejo del Notariado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien es la segunda instancia administrativa; en tal sentido, de confirmarse esta decisión se archiva el expediente, caso contrario se revoca la Resolución del Tribunal de Honor y ordena la apertura del procedimiento disciplinario. Luego de la apertura del procedimiento corresponde realizar la investigación, que está a cargo del Fiscal de la Junta Directiva del Colegio de Notarios, para lo cual el investigado presentará su descargo ante el Fiscal en el plazo de 15 (quince) días hábiles.

Según lo estipulado en el artículo 152º del Decreto Legislativo del Notariado:

“En primera instancia, el proceso disciplinario se desarrollará en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, siendo los primeros cuarenta y cinco (45) días hábiles para la investigación a cargo del Fiscal, quien deberá emitir Dictamen con la motivación fáctica y jurídica de opinión por la absolución o no del procesado y de ser el caso, la propuesta de sanción, procediendo inmediatamente a devolver todo lo actuado al Tribunal de Honor para su resolución. (...)”. (Decreto Legislativo N° 1049, 2008).

Luego de la emisión del Dictamen Fiscal mencionado en el párrafo precedente, corresponde la emisión de la resolución final a cargo del Tribunal de Honor, resolución que puede ser apelada ante el Consejo del Notariado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien finalmente emitirá una resolución confirmando o revocando la resolución del Tribunal de Honor, agotando así la vía administrativa. No está de más indicar que esta resolución del Consejo del Notariado a su vez puede ser impugnada ante el Poder Judicial, en vía contenciosa administrativa.

Que, sobre el bien jurídico protegido, debemos mencionar que el principal objetivo de los colegios de notarios es la trascendencia social que emana de la imagen del notario como dador de fe pública, así como la conducta del notario investigado durante el procedimiento. Ahora, de constatarse algún daño al usuario y/o institución, el Tribunal de Honor del colegio profesional también activa el principio de razonabilidad, para lo cual se evaluará el daño ocasionado, si la acción fue vencible o invencible, si se intentó reparar el daño, etc., para imponer una sanción.

### **1.2.3. La delgada línea entre la autonomía y la diligencia para determinar una sanción**

Que, los procedimientos disciplinarios seguidos contra notarios a nivel gremial, resultan particularmente complejos, pues el notario se conduce con autonomía a partir de su raciocinio o juicio jurídico, es decir, determina de manera fundamentada, o suficientemente respaldada su apreciación jurídica en cuanto a los supuestos de hecho que se le presentan y aplica las disposiciones legales pertinentes, las mismas que lo llevan a concluir que el acto o contrato en el que está involucrado el servicio solicitado no es contrario a la ley, a la moral o las buenas costumbres, ello siempre circunscrito a los principios notariales de veracidad, honorabilidad, objetividad, imparcialidad, legalidad y diligencia; cuidando, reitero, de que se cumplan las disposiciones legales; a esta potestad ejercida de forma directa y autónomamente la llamamos potestad "*ius notarius*".

En contraposición a esta potestad del notario de poder proceder con autonomía, debemos mencionar al principio de diligencia, a través del cual se le exige al notario el cuidado y verificación minuciosa de los documentos que se le presentan para evitar acciones irregulares en los actos que va a extender o que ante él se otorguen, en ese sentido el jurista García Aguilar considera lo siguiente:

“Este principio hace referencia al cuidado, a la agilidad, al celo, al esmero, a la prontitud en la ejecución del trámite solicitado, obliga al notario a realizar todos los trámites de las inscripción del documento, en el caso de que así sea, o de cumplir con todas las formalidades del caso para que el instrumento tenga la debida eficacia jurídica”. (García, R, 2007, pág. 166).

Como ya indicamos, la labor del notario busca brindar certeza de hechos; pero no solo ello, cuando un notario emite instrumentos públicos protocolares (escrituras públicas, que por ley el notario debe custodiar hasta su cese), los mismos serán conservados para la posteridad, y toda persona podrá tener acceso a ello, ahora y en cualquier momento futuro; es decir, su labor tiene trasciende en la historia y en la sociedad; por tal motivo, estos Tribunales de Honor deberán fundamentar sus resoluciones con un criterio tan preciso y analítico, que permita dilucidar y sustentar las decisiones que se adopte, en aras de que la labor notarial siga siendo trascendente en cualquier etapa posterior de nuestra historia, y todos puedan tener de manera clara y precisa, los deberes que tiene que tener un notario y que acciones son incorrectas y por ende deben ser sancionadas.

Sobre este punto me permito comentar brevemente sobre los requisitos para la elección de los miembros que conforman los Tribunales de Honor, a saber, el artículo 132° del Decreto Legislativo N° 1049, un primer momento, permitía que los miembros fueran personas diferentes a los asociados del colegio profesional, es decir, se permitía que fueran miembros del Tribunal de Honor, personas que ostenten únicamente el título de abogado, que a su vez mantengan reconocido prestigio moral y profesional; circunstancia que posteriormente se modificó, a través del Artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1232 del año 2015, exigiéndose ahora necesariamente ostentar el título de notario, sea del mismo colegio profesional, o de un colegio de notarios perteneciente a otra provincia. (Decreto Legislativo N° 1232, 2015).

Cabe precisar que, este artículo no exige que los miembros del Tribunal de Honor demuestren tener algún reconocimiento, calidad profesional, años de experiencia, o algún criterio de especialidad que los diferencie para realizar tan delicada labor; quedando facultados para ejercer dicho cargo, por ejemplo, notarios que hayan sido sancionados, notarios con serios cuestionamientos, etc. Que, en esta parte entramos a calificar temas bastante subjetivos, pues para algunas personas las sanciones y cuestionamientos no determinan la calidad moral de la persona del notario, mientras que, para otras, el que se cuestione, con razón o no, cómo realiza un notario su función, es suficiente para desmerecerlo en el ejercicio de tan importante cargo. Finalmente, en este punto, debemos señalar que si bien calificar éticamente a una persona siempre tiende a ser subjetivo, el límite de lo razonable nos lleva a pensar que la norma debería proteger la institución, mínimamente al menos, exigiendo que no se tenga más de dos

o tres sanciones administrativas en un determinado tiempo, tener un mínimo de años en el ejercicio del cargo, etc.

Debemos señalar además que, no existe ninguna especificación sobre la calidad y preparación académica requerida que se debe tener para ejercer el cargo de miembro del Tribunal de Honor, pues quien ejerza el cargo, deber tener conocimiento, claro está, de derecho notarial, pues en principio, sustentaran sus decisiones en la experiencia que haya ejercido en el cargo; sin embargo, también es cierto que, al ser una labor extremadamente técnica, si bien no es una exigencia ni debería serla, este miembro debería tener también un mínimo conocimiento de derecho administrativo porque todo el procedimiento sancionador será llevado bajo las reglas del procedimiento administrativo general, incluidos los recursos y/o requisitos que no se encuentren especificados en la norma especial (Decreto Legislativo del Notariado).

Que, al recaer sobre los miembros de los Tribunales de Honor, las decisiones que son iniciadas también por usuarios, debemos resaltar la necesidad de que dicho miembro cuente con la preparación necesaria para analizar y determinar vulneraciones de otra naturaleza, como pueden ser las afectaciones al patrimonio y otras de naturaleza civil penal, e incluso administrativa de otra índole, tal como podrían ser los derechos de los consumidores, no para resolver el fondo de esos asuntos, sino para poder dilucidar y saber distinguir para que específicamente se es competente resolver y apartarse de emitir pronunciamiento sobre aspectos que no versen sobre lo estrictamente funcional del notario. Ahora bien, de tratarse de algún incumplimiento de normas notariales, los miembros del Tribunal de Honor adoptarán criterios y/o mecanismos de sanción proporcionales con la afectación directa o indirecta al usuario, tanto de manera individual, como al usuario como parte integrante del mercado de servicios notariales.

### **1.3. Protección al consumidor**

Es claro que, en toda sociedad existen elementos internos y externos que pueden vulnerar la paz social, ante lo cual el Estado activa sus leyes y a través de ellas trata de sancionar y/o prevenir la afectación de sus ciudadanos, afectaciones tanto de manera individual como colectiva; ahora bien, un peligro latente, siempre con intenciones voraces, tiene que ver con la conducta de las empresas dentro de un determinado mercado, estas pueden provocar variaciones en los mercados en desmedro de los ciudadanos (a gran escala por lo general), para lo cual el Estado ha previsto un conjunto

de normas y mecanismos para evitar estos daños; uno de los cuales está referido a la protección al consumidor, protección que se origina por haberse experimentado injusticias contra los consumidores, los mismos que permitirían, sea por ignorancia o por mera desidia (al tener una posición de desventaja respecto del proveedor del bien o servicio), que el proveedor mantenga un empoderamiento exorbitante, generando condiciones de comercialización irracionales y abusivas.

Que, estas afectaciones podían haber sido aisladas si es que la afectación hubiera sido individual claro está, sin embargo la afectación se torna de manera más amplia si el perjudicado es un tipo de consumidor específico, o todos; por ello que el Estado interviene de manera activa en la aplicación de sanciones por afectación al consumidor, porque se entiende que esta afectación irrumpe el correcto funcionamiento de la prestación de bienes o servicios que el proveedor brinda en un determinado mercado.

Que, siendo así, al proteger al consumidor, se busca, además de hacer respetar sus derechos, de dotarlo de herramientas que le sirvan para empoderarse y que pueda tomar las mejores decisiones en los actos de consumo que realicen como los consumidores finales, para ello debe: investigar, comparar, para mejorar las relaciones comerciales, generar una mejor competencia, y con ello mejorar también el dinamismo de la economía. (Safra, 2016, pág.35).

### **1.3.1. Rol del Indecopi en la protección del derecho del consumidor**

Como es sabido, actualmente en el Perú el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), creado en noviembre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25868, tiene a su cargo, entre otras cosas, la protección del consumidor. Antes de su existencia, la defensa de los derechos al consumidor era bastante vaga, pues no se contaba con normas lo suficientemente prácticas y contundentes que puedan ayudar al consumidor a una defensa de sus derechos en un mercado competitivo, pues recién con la Constitución de 1993, nuestro régimen económico se liberalizó, se inició un proceso de privatización de empresas, para lo cual se volvió indispensable la utilización de herramientas que permitan el libre acceso al mercado y que con esto se atraiga la inversión privada, siendo un pilar fundamental la protección al consumidor final.

Desde su creación, el Indecopi viene acoplándose activamente a las necesidades de los consumidores, tanto para evitar las malas prácticas de los agentes económicos de forma concertada (prácticas colusorias) que afectan a la colectividad, como prácticas de desinformación y/o maltrato al consumidor que lo afecten individualmente y con ello, la conducta del proveedor en el mercado; es por ello que se han emitido normas como el Decreto Legislativo N° 701, el mismo que se encuentra derogado por el Decreto Legislativo N° 1034, vigente actualmente, que faculta al Indecopi a investigar conductas empresariales que afecten el mercado y la competencia, como podría ser el abuso de posición de dominio, la concertación de precios, repartimiento de mercado, las ventas atadas, etc. Como vemos, el Indecopi viene analizando y determinando como es que este tipo de prácticas en un determinado mercado relevante, pueden afectar tanto a los consumidores finales de los bienes y servicios ofertados, como a sus propios competidores. Es claro que, la fundamentación que emiten cuenta con un sustento tal que la misma opinión pública respalda su accionar, pues no solo emite resoluciones imponiendo multas, sino que además impone muchas veces medidas correctivas, como obligar a las empresas sancionadas a capacitar a su personal para no volver a cometer actos que afecten el mercado, implementar mecanismos que eviten actos de corrupción, etc. Sobre este último punto, vemos que Indecopi promueve, directamente a la empresa sancionada, e indirectamente a las demás empresas, programas de cumplimiento normativo, sea con los canales de denuncias o instrumentos internos para evitar conductas ilícitas, los mismos que son importantes, para, además de evitar actos de corrupción como ya se indicó, para que las empresas puedan reducir o hasta eximirse de responsabilidad penal; teniendo como fin último, el ganarse el reconocimiento de la sociedad, mejorar su reputación, y ser más atractivo comercialmente.

Sobre el papel adoptado por el Indecopi respecto del consumidor, debemos mencionar brevemente que, la relación de consumo inicialmente está determinada bajo los parámetros propios del derecho civil, es decir, mientras exista una persona que quiera vender y otra que quiera comprar, la relación a la que puedan llegar estas personas, debe ceñirse a las reglas del acto jurídico, y las contraprestaciones deben ser cumplidas bajo los términos y condiciones acordadas por las partes. Ahora bien, cuando un ofertante de bienes y/o servicios actúa a expensas del desconocimiento de su contraparte, con la finalidad de sacarle una ventaja adicional, muchas veces para adquirir más ventaja de la que ya ostenta, es que el estado inserta a nuestro ordenamiento el derecho de la competencia, dotando a un organismo como Indecopi,

de poder suficiente para, realizar las investigaciones necesarias e imponer las medidas que el mercado requiera.

En tal sentido, debemos tener en cuenta que el accionar del Estado debe ser tan certero y preciso, que permita concluir que su inserción en la relación jurídica antes descrita realmente sea para mitigar daño y brindar eficiencia al mercado y al consumidor, puesto que, de no ser así, vulneraríamos al consumidor de su derecho fundamental a la libertad, a su libre elección, a tomar sus propias decisiones; pues es únicamente él quien decidirá qué es lo mejor o no para su propio bienestar.

Es así que, considerando que el consumidor tiene derechos constitucionalmente reconocidos, éste al realizar un acto jurídico incurre en riesgos, riesgos que tiene derecho de conocer, evaluar y asumir, conjuntamente con el precio y las condiciones de los bienes y/o servicios a adquirir.

Que, estos conceptos trajeron consigo varias aristas, la primera es la creación del concepto de consumidor razonable, bajo la cual el consumidor está dotado de toda la información de los bienes y/o servicios que desea consumir, la analiza y con la conciencia y voluntad propia de la especie humana elige lo que considere su mejor opción; ahora, cabe preguntarnos ¿Todo consumidor, es un consumidor razonable? La respuesta clara es que no, debido a que el consumidor promedio en nuestro país, no considera la existencia de otras opciones, y de las opciones que toma, no se encuentra adecuadamente informado; es decir, la cultura de consumo en nuestro país, a pesar de que se viene mejorando, aún es deficiente.

Por lo tanto, al haber menos consumidores razonables, y más consumidores ordinarios, la norma ha optado por brindarle protección a estos últimos, circunstancia que también puede ser peligrosa para nuestro ordenamiento, tal como lo menciona al autor Bullard, quien indica que:

“El cambio que se ha venido sugiriendo de eliminar el concepto de consumidor razonable crea un problema muy serio porque elimina la idea que los consumidores que se protegen son los que actúen con diligencia ordinaria de acuerdo a las circunstancias. El resultado de una norma que protege consumidores ordinarios, al margen de su razonabilidad, es que renuncia a crear incentivos para una conducta responsable tanto de proveedores como de

consumidores, en especial en aquellas situaciones en las que la cultura de consumo responsable aún no se ha desarrollado. El cambio sugerido incentiva así la negligencia de los consumidores”. (Bullard, 2018, pág. 9)

Es importante mencionar que la difusión de mecanismos sancionadores a proveedores que actúan o hayan actuado en desmedro de consumidores trajo consigo un importante incremento de carga procedimental de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, pues los consumidores han venido constatando que además de medidas punitivas (sanciones), Indecopi venía interponiendo también medidas correctivas (exige cambio de conductas), lo cual fue generando un enorme incentivo al consumidor, pues se percibe que este consumidor es tan importante, que se le debe garantizar todo derecho, incluido el derecho a la información, antes de iniciar una relación de consumo. (Ordinola, C., 2011, pág. 114).

### **1.3.2. El procedimiento sancionador del Indecopi por la vulneración de derechos del consumidor y el bien jurídico protegido**

Que, los procedimientos seguidos ante Indecopi relacionados a la protección del consumidor son de dos tipos, procedimientos sumarísimos y procedimientos ordinarios, diferenciación realizada en razón a los montos involucrados en la afectación o si no se puede valorar, y en temas dependiendo del tema específico que se denuncie; el plazo del trámite en el procedimiento sumarísimo es de 30 días hábiles, mientras el procedimiento ordinario 120 días hábiles; además de las sanciones o multas coercitivas que puede imponer a los proveedores, pueden imponer descuentos y pago de costas y costos de ser el caso, ordena medidas correctivas y en sus procedimientos garantizan el derecho de defensa del sujeto que afecta al consumidor. (Recuperado de la página Web de Indecopi, 2019).

Que, luego de la emisión de la Resolución emitida o por el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos, o por la Comisión de Protección al Consumidor; el denunciante, el denunciado, o ambos, tienen la posibilidad de interponer recurso de apelación, ante lo cual sube a la instancia superior, en caso de apelar una resolución en un procedimiento sumarísimo sube a la Comisión del Protección al Consumidor y en caso de apelar una resolución en un procedimiento ordinario, sube a la Sala Especializada en Protección al Consumidor, ambos pronunciamientos de segunda

instancia agotan la vía administrativa, pudiendo las partes seguir discutiendo el procedimiento ante el Poder Judicial, en vía contenciosa administrativa.

En cuanto al bien jurídico protegido por el Indecopi, debemos mencionar que: Para hacer efectivo el objetivo del estado en proteger el derecho del consumidor, el legislador ha creado un procedimiento para materializar su acción sancionadora del Estado, así como también, de ser el caso, realizar una medida de resarcimiento del daño ocasionado, que se traduce en la sanción económica impuesta contra el proveedor infractor. (Peláez-Ypanaqué, 2017, pág. 219); es decir, se busca proteger los derechos del consumidor, proveyéndolo de mecanismos que haga que todo proveedor con el que se relacione, lo trate de una manera digna, adecuada, respetuosa y eficiente, a fin de que la relación de consumo concluya con su satisfacción.

### **1.3.3. Exigencias del Indecopi en los establecimientos donde se ofrecen servicios notariales (Oficios notariales)**

Debemos tener en cuenta que, al ser los oficios notariales (notarías), lugares que cuentan con libre acceso de usuarios, quienes decidirán si tomaran o no, los precios propuestos, estas notarías se encuentran sujetas a la regla general de todo establecimiento comercial, la cual es definida como el lugar donde los proveedores brindan bienes o servicios finales a los consumidores. Es por ello que a los oficios notariales se les exige lo siguiente:

- Exhibir y mantener un libro de reclamaciones, que mantendrá a los establecimientos en contacto directo con los perjuicios que pueda sufrir el Consumidor final, razón por la cual, su incumplimiento amerita una sanción por parte del Indecopi.
- Exhibir la lista de precios, cuyo incumplimiento amerita una sanción como en el caso anterior.

Sobre estas condiciones corresponde mencionar que, son propias de cualquier establecimiento comercial, la primera de estas exigencias, no hay mucho que discutir, es claro que se busca proteger un derecho del consumidor a materializar su queja o disconformidad.

Sobre la segunda debemos mencionar lo que señala Rebaza, que sobre la exhibición de precios indica que:

“No someter al consumidor a la presión que significa entrar a una tienda en donde vendedores entrenados obligarán prácticamente a aquél a adquirir un bien que se encuentra por encima de sus posibilidades, es el objetivo de esta norma. Para ello, los precios exhibidos en las vitrinas alertarán al consumidor de lo que le espera una vez traspasado el umbral de una tienda”. (Rebaza, 2015, pág.28).

El mismo autor, respecto de los anuncios señala que, para un mejor sistema de asignación de recursos es la exhibición de anuncios, porque permite transmitir precios, cualidades, gustos, etc., los consumidores lo compraran o no, en la medida del valor que le den, y si este está acorde al precio de mercado. (Rebaza, 2015, pág.30).

Ahora bien, respecto a la publicación de precios, ha venido siendo un tema bastante discutido; sin embargo el Indecopi, tiene pronunciamientos concretos sobre este punto, teniendo como punto de partida el fundamento 47 de la Resolución 1005-2012/SC- INDECOPi, en la cual señala textualmente que:

“El notario ejerce actividad privada en la medida que sus relaciones con los clientes y la forma cómo encamina sus actividades es congruente con la actividad económica que desarrollan los agentes en el mercado, compitiendo frente a otros notarios por lograr la preferencia de los consumidores y fijando sus precios según la oferta y demanda que existe en el mercado”. (Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, 2012).

Que, con ello es evidente la perspectiva de Indecopi sobre los servicios notariales, equipara muchos aspectos a las actividades comerciales ordinarias, que, entre otros aspectos, se rigen por el principio de la libre competencia.

#### **1.4. Sobre el *Non bis in ídem***

Que, como veremos en los apartados posteriores, uno de los temas más importantes en el tratado de la presente investigación se encuentra relacionado a la aplicación, o no, del principio de la potestad sancionadora administrativa denominada *Non bis in ídem*.

Este principio (que se encuentra en el numeral 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG, cuyo texto original se encuentra en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444), el mismo que proscribe la imposición de una sanción administrativa y una pena en casos en el que concurran los mismos sujetos, hechos y fundamento.

Ahora bien, para el autor Morón Urbina este principio también proporciona una garantía para el procesado, puesto que este no será objeto de dos o más procedimientos (dimensión procesal), por tanto tampoco se le deberá imponer dos o más sanciones (dimensión material); pues este principio constituye un límite al ejercicio del ius puniendi del Estado y/o a las facultades exorbitantes que este pudiera tener; concluyéndose por tanto que en los casos en que concurran los mismos sujetos, hechos y fundamento, el Estado tiene prohibido realizar dos o más imputaciones, procesamientos y la imposición de sanciones. (Morón, J., 2014, pág. 786).

En cuanto a los elementos del non bis in ídem (*ne bis in ídem* para algunos autores), es fundamental determinar en qué circunstancias existen la llamada por algunos “triple identidad” entre sujeto, hechos y fundamento.

Así pues, podemos definir a la identidad de sujeto, como la persona, natural o jurídica, sobre el que recae un hecho sancionable, o sobre el que recae un procedimiento sancionador; respecto a la identidad de hechos, debemos mencionar que son las acciones por los cuales se le sancionaron o se procesa nuevamente al sujeto. Y siendo estos conceptos lo suficientemente claros, corresponde definir el tercer elemento, que es el fundamento.

Sobre el fundamento debemos mencionar que, en varias sentencias de nuestro Tribunal Constitucional se ha encaminado la definición del fundamento como el bien jurídico o el interés que el Estado busca proteger tal como lo menciona Canchari, quien señala que, si un mismo hecho y mismos sujetos son sancionados en más de una vez, esto se puede dar únicamente en razón de que, cada una de las normas sancionadoras mantienen su vigente aplicación en razón de la protección de diferentes bienes o intereses jurídicos. (Canchari Palomino, 2009, pág. 185).

Cabe precisar además que, identificar cuando se está en presencia de la identidad de fundamento es trascendental, pues este elemento es el que finalmente determinará si estamos ante el non bis in ídem, es por ello que concuerdo con la posición del autor

Caro, quien menciona que la existencia de distinto bien jurídico protegido como origen de sanciones múltiples no es una alternativa destacable, pues si no se determinan criterios exactos, el ius puniendi del Estado podría llegar a ser desproporcionado, por esta razón en España se está tendiendo a una mayor delimitación del ne bis in ídem, fundamentando para la tendencia de una unidad de sanción, sobre todo ante la existencia de concurso de normas. (Caro, D. 2008, pág. 214).



## **CAPÍTULO II. EL PROBLEMA DE LOS SERVICIOS NOTARIALES Y DE LOS ÓRGANOS SANCIONADORES**

Sobre este punto considero que existen varias aristas importantes que se deben desarrollar, las cuales se irán detallando en los puntos siguientes.

### **2.1. El Notario en la libre competencia**

El problema que a continuación voy a describir, tiene que ver con la percepción de la actividad notarial, y su concreción en las normas que regulan su función, pues la aparición y modificación de diferentes normas, ha generado algunas confusiones, entre ellas tenemos que, la promulgación de la primera Ley en el Perú que regulaba la función notarial, en 1911, establecía claramente que el cobro de los servicios notariales, estaba determinado por un arancel, quedando prohibido que el notario cobre un monto superior al estipulado en este, tal como se señalaba en el punto 5 de su artículo 13°: “Es prohibido a los notarios (...) 5° Cobrar mayores derechos que los designados en el arancel, so pena de devolver lo cobrado y de sufrir la multa del duplo para fondos de justicia y de ser juzgados criminalmente en caso de reincidencia. En los instrumentos que autoricen y en los testimonios que expidan, harán constar lo que perciben por derechos”. (Ley N° 1510, 1911).

Que, manteniéndose el concepto de Arancel como una tarifa oficial que establece los derechos que se han de pagar por alguno o diversos motivos o circunstancias, cabe mencionar que, esta Ley N° 1510, estuvo vigente por muchos años en el Perú, siendo derogada recién con la entrada en vigencia de la Ley del Notariado, publicado el 27 de diciembre de 1992, el que en su artículo 16° literal d) establecía que era una obligación del notario: “Cobrar honorarios profesionales de conformidad con el arancel” (Decreto Ley N° 26002, 1992), es decir, se continuaba con una tarifa única para todos los notarios, por los mismos servicios notariales.

Ahora bien, se buscaba al mantener un arancel único, para que no se especule, o se afecte con ello al usuario notarial, siendo así expuesto en la revista “*Notarius*” del Colegio de Notarios de Lima, donde se recoge lo manifestado por Sotomayor en la VI Jornada Notarial Iberoamericana realizada en Quito en 1993: “Con el arancel se garantiza a la comunidad un costo uniforme en toda la república del mismo servicio, el que debe ser justo y equitativo, proporcional al servicio ofrecido y prestado y en relación

directa con la naturaleza, alcances y responsabilidad de parte del notario del acto efectuado". (Sotomayor, 1994, pág. 55).

Posteriormente a ese evento, ocurre un cambio de perspectiva importante, pues con fecha 30 de diciembre de 1993, se publicó y entró en vigencia la Constitución Política del Perú, vigente a la fecha, la misma que en su artículo 61°, concerniente al régimen económico, señala que el Estado facilita y vigila la libre competencia.

Así pues, siguiendo las orientaciones de la Constitución Política del Estado, el 22 de septiembre de 1996, se emite la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos, a partir de la cual se faculta al notario a, realizar algunos actos de naturaleza judicial; siendo lo resaltante de esta norma la Tercera Disposición Complementaria, pues aquí se indica lo referente a los honorarios notariales en los procedimientos no contenciosos regulados en aquella Ley (Ley N° 26662, 1996), y se indica que los mismos se determinarán de acuerdo al mercado, lo que representaría un antecedente a lo que posteriormente se concretaría en el primer párrafo del artículo 7° de la Ley N° 26741 de 1997, que autoriza al Ministerio de Justicia a convocar concurso público de méritos para notarios públicos, norma en la que se indica que los precios de los servicios notariales se establecerán de acuerdo a la libre competencia, y por tanto se deroga lo concerniente al arancel notarial. (Ley N° 26741, 1997).

Que, en todo caso vale la pena preguntarse, ¿Si bien actualmente la regulación de precios de los servicios notariales es por acuerdo entre las partes, en base a la libre competencia, el notariado peruano cuenta con los implementos y la legislación necesaria para poder concluir que prestar servicios notariales debe ser considerada como una actividad comercial?

## **2.2. Sobre la competencia de los Colegios de Notario y de Indecopi en la imposición de sanciones**

Está claro que tanto el Indecopi como los colegios de notarios son entidades que, cada una por su lado, cumplen un rol importante en la sociedad, pues tienen a su cargo procedimientos con la finalidad de dar a conocer a la ciudadanía que supervisar y fiscalizar la conducta de quienes brindan bienes y servicios a los usuarios/consumidores.

Siendo así, debemos identificar plenamente, si ambos entes son los más competentes para resolver afectaciones al consumidor o usuario, lo que se tocará de manera extensa en el siguiente capítulo, sin embargo, preciso mencionar que, tanto el Indecopi como los colegios de notarios tienen fundamentos distintos, pues por un lado el Indecopi busca el bienestar de un consumidor, para ello exige al proveedor de bienes o servicios la adopción de medidas que generen idoneidad al servicio que brinda; en tal sentido, Indecopi analiza principalmente si antes de brindar un servicio, el notario contaba con la capacidad de brindar este servicio eficientemente; que sin embargo, para poder emitir opiniones al respecto, tiene que hacer un análisis de cómo ocurrieron los hechos, y en qué medida, esa idoneidad se perdió al momento de brindar el servicio notarial y que daño ha ocasionado con ello.

Por otro lado, lo que buscan los colegios de notarios es analizar, vertientes bastante diferentes al consumidor de casi cualquier otro bien o servicio, pues la finalidad de un servicio notarial, en primer lugar, es el otorgar seguridad jurídica al usuario y a cualquier otro interesado en el trámite, en segundo lugar y no mucho menos importante, debemos considerar la satisfacción del usuario (que también es importante y por lo general va relacionado directamente con lo primero). Considero que debe ir en ese orden porque, extraordinariamente, el notario podría caer en la disyuntiva de que un usuario le exija actuar de tal manera que su actuación notarial no brinde la suficiente seguridad jurídica, pero que, de ser aceptada, encuentre completamente satisfecho este usuario. Evidentemente, este tipo de hechos puede que nunca sea detectado por nadie, pero la actuación notarial contendría elementos éticos, que sí podrían ser cuestionados y que ameritarían una sanción por una falta en su conducta como notario; por otro lado, estos hechos no podrían ser materia de un procedimiento sancionador por afectación al consumidor, por cuanto sus expectativas siempre fueron satisfechas.

### **2.3. ¿Podría existir el *non bis in ídem* en el ejercicio de la función notarial?**

Sobre este punto, me encargaré de precisar y conceptualizar aspectos que vienen teniendo una oscura delimitación al momento de aplicar sanciones, pues no queda claro si en algunos casos estamos ante el *non bis in ídem* o no, es así que tenemos lo siguiente:

#### **2.3.1. El Notario y las sanciones impuestas por la SBS**

Que, que a pesar de no ser este tema materia del presente análisis, considero necesario este pequeño preámbulo sobre las normas que obligan al notario a ser un actor importante en la prevención de lavado de activos, porque esta circunstancia, como ya se explicará, puede derivar en el *non bis in ídem*.

Considerando que la realidad peruana viene teniendo grandes avances en cuanto a tipificación de delitos; hemos venido experimentando la implementación de normas que facilitan el accionar de las autoridades para prevenir y/o sancionar oportunamente una especie de delitos diferente a los tradicionales, es decir, ya no solamente el Estado tendrá que sancionar delitos como lesiones, el homicidio, el hurto, etc. que suponen una afectación al interés individual; sino que también sancionará acciones que pongan en peligro colectivos o que se afecten intereses difusos (delitos económicos), como por ejemplo los delitos que sancionan la minería ilegal, los recursos naturales, la contaminación, etc.

Siendo ello así, desde inicios de los años 2000 se ha venido trabajando en la implementación de normas que ayuden a prevenir la comisión de delitos, es así que aparece en el año 2002 la Ley N° 27693, la Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú.

Que, en vista de que a partir de la Ley N° 27693 se considera al Notario como sujeto obligado a informar ciertas operaciones a la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú (en adelante UIF), no es hasta el año 2012, que se emiten una serie de normas que imponen al Notario la obligación de participar activamente con la prevención tanto del delito de Lavado de Activos como del delito de Financiamiento del Terrorismo.

En tal sentido, el 19 de abril de 2012 se emite el Decreto Legislativo N° 1106 - Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la Minería Ilegal y Crimen organizado; el mismo que prescribe como delito las acciones y/u omisiones de los sujetos obligados, entre ellos, el Notario. Además, en fecha 16 de agosto de 2012 se publicó la Resolución SBS N° 5709-2012, que aprobó las "Normas Especiales para la Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo aplicable a los Notarios" (modificado luego por la Resolución SBS N° 4034-2013, de fecha 03 de julio de 2013); que trajo consigo un la obligación del notario de tener entre sus trabajadores (o extraordinariamente puede ser él mismo) un cargo trascendental, como lo es el "Oficial de Cumplimiento", que es quien analizará las

operaciones realizadas por los usuarios y se encargará de seleccionar las operaciones sospechosas o inusuales realizadas en el oficio notarial, para informarlas a la UIF en representación del Notario.

Es de precisar que, el 01 de diciembre del año 2012 también, mediante Resolución SBS N° 8930-2012, se publica el “Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo”, el mismo que contempla las sanciones administrativas (multas) que podrían imponerse a los sujetos obligados por no cumplir adecuadamente con su función.

Siendo así, corresponde mencionar el punto 10 del artículo 3° de la Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y Otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado - Decreto Legislativo N° 1106, que establece como función y facultad de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), a través de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú), lo siguiente:

“Artículo 3.- Funciones y facultades de la UIF-Perú

La UIF-Perú tiene las siguientes funciones y facultades

(...)

10. Supervisar y sancionar en materia de prevención del delito de lavado de activos y el financiamiento de terrorismo, a aquellos sujetos obligados que carecen de organismo supervisor. (...).”

Ahora bien, conforme al artículo 9-A de la Ley N° 27693, incorporado por la Quinta Disposición Complementaria Modificatoria del citado Decreto Legislativo N° 1106, los notarios públicos están bajo supervisión de la SBS, a través de la UIF-Perú, en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo; el mismo que fue modificado por el artículo 3° de la Ley N° 30822, publicada el 19 julio de 2018, sustituyéndose así el párrafo 9-A.9 del artículo 9-A de la Ley 27693, conforme al siguiente texto:

“9-A. De los organismos supervisores

(...)

9-A.9. Están bajo la supervisión de la UIF-Perú, en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, los notarios, las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios y que no están autorizadas a captar recursos del público u operar con terceros de nivel 1, las agencias de viaje y turismo, los establecimientos de hospedaje, las empresas mineras, los agentes inmobiliarios y los juegos de loterías y similares. Están bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en esta materia, las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios y que no están autorizadas a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 y 3. (...).

Finalmente, mencionamos que tal como se desprende de las normas expuestas, la Unidad de Inteligencia Financiera es la entidad competente para supervisar y sancionar en materia de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, estando entre los sujetos obligados los notarios públicos; señalándose expresamente en el artículo 21° del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, aprobado por Resolución SBS N° 8930-2012, el mismo que fue modificado por el Artículo Primero de la Resolución SBS N° 3322-2015, publicado el 13 de junio de 2015, que:

“Artículo 21.- Publicidad de sanciones

Las sanciones que se impongan en virtud del presente Reglamento se anotarán en el medio que la Superintendencia constituya para tal efecto, de acuerdo a las reglas que lo rijan.

La Superintendencia pública a través de su página web, información de las sanciones que imponga y que hayan quedado firmes. La publicación se efectúa por un período de dos años contado desde la fecha en que la resolución quedó firme.

En los meses de enero y julio de cada año, la Superintendencia, a través de la UIF-Perú, comunica al Colegio de Notarios de la jurisdicción respectiva y al Consejo del Notariado, la relación de notarios sancionados durante el semestre anterior”.

Que, de esta última norma se desprende que, la SBS, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, una vez sancionado el Notario por esta entidad, comunica al Colegio de Notarios correspondiente y al Consejo del Notariado sobre estas sanciones,

ante lo que cabe preguntarnos, ¿Cuál es la finalidad de comunicar estas sanciones?, que los notarios mantengan un registro diferenciado de las sanciones impuestas por la Unidad de Inteligencia Financiera, o quizás tengan por finalidad que se les vuelva a realizar un procedimiento administrativo, eventualmente se vuelva a investigar, y tentativamente se les vuelva a imponer una sanción; todos estos supuestos serán analizados más adelante y delimitaremos como es que se debería tratar y si habría o no *non bis in ídem*.

### **2.3.2. El Notario y las sanciones impuestas por Indecopi**

En este punto procuraré señalar los inconvenientes de la aplicación de normas que han venido generando discusiones importantes respecto al ámbito que debe abarcar tanto el Indecopi como órgano que protege el derecho de todo consumidor, consumidor en su sentido más amplio, sin ningún tipo de diferenciación; y los colegios de notarios, como órganos que también buscan la protección de los usuarios notariales, en tanto se vulnere alguna norma de la conducta notarial.

Que, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, es una norma que exige que los proveedores tengan implementos necesarios para la eficiencia de la prestación de servicios y/o bienes, es así que el artículo 18° de este Código, exige la idoneidad como correspondencia entre lo que el consumidor espera y lo que efectivamente recibe (Ley N° 29571, 2010), este concepto en cualquier tipo de comercio es complicado de cumplir, pues este proveedor no se encuentra en la mente del consumidor para saber exactamente qué es lo que quiere y cuál es la manera específica para satisfacer su necesidad, tal como él lo imagina; tenemos que tener en cuenta, que muchas veces por desconocimiento, el consumidor busca satisfacer una necesidad que quizás su proveedor se encuentre imposibilitado de hacer. Si bien es cierto el principio de razonabilidad nos puede ayudar a deducir que se puede y que no se puede esperar del proveedor, sin embargo, ese criterio de razonabilidad difiere muchas veces con la labor que realiza el notario, pues como veremos, la labor del notario esencialmente es brindar seguridad jurídica tanto a quienes le soliciten sus servicios, como a cualquier persona que legítimamente tenga algún derecho o interés sobre estos actos.

Siguiendo con lo señalado en el párrafo precedente, esta idoneidad que exige el Código de Protección y Defensa del Consumidor no puede ser tomado aplicado estrictamente al cumplir con su labor notarial, debido a que el notario cuenta con unas prerrogativas

distintas a las actividades comerciales ordinarias como ya explicó en apartados anteriores, entonces cabe preguntarnos ¿Es la idoneidad un criterio determinante para la imposición de sanciones a un notario?

Como expondremos más adelante, este criterio de idoneidad no debe ser el único criterio a tomar en cuenta, puesto que existen unas normas que también direccionan el comportamiento del notario al momento de brindar servicios, es así que tenemos que según el inciso c) del artículo 16° del Decreto Legislativo del Notariado, impone como regla general para el Notario prestar sus servicios a cuantas personas se lo requieran, sin embargo; este artículo a continuación indica cuales son las excepciones a esta regla, como lo son las normas de la materia, y en especial, el Código de Ética del Notariado Peruano, norma en cuyo artículo 6° inciso c), prescribe el derecho a negarse a intervenir por parte del Notario, que textualmente enumera estos cuatro supuestos:

- “1. En los actos y contratos contrarios a la ley, a la moral o a las buenas costumbres;
2. Cuando de algún modo se le cause agravio profesional o personal;
3. Cuando hay discrepancia respecto de la calificación jurídica del acto o contrato;
4. Cuando no se sufrague los honorarios profesionales y gastos, en la oportunidad y forma que tenga establecido.” (Decreto Supremo N° 015-85-JUS, 1985).

Entonces, en base a esta última norma, podemos concluir que, por ser un derecho del notario negarse a intervenir, su sola determinación que su acto puede ser contrario a ley, o que haya discrepancia en su perspectiva como hombre conocedor de derecho y la rogatoria del usuario (solicitud al notario para la realización de un servicio notarial) es suficiente para que este notario puede negarse a intervenir; las normas no dan margen a otro tipo de calificación o discrepancia con el criterio del notario, entonces cabe preguntarnos, si el usuario considera que el notario, en aplicación de este inciso c) del artículo 6° del Código de Ética del Notariado Peruano, ¿Se podría decir que el usuario puede argumentar una falta de la obligación de idoneidad, además de sentir mermada sus expectativas? (artículos 18°, 19° y 21° del Código de Protección y Defensa del Consumidor).

Además, tal como lo que sucede con las resoluciones de la SBS, que son comunicadas al colegio de notarios correspondiente, pueden existir resoluciones de Indecopi, como la Resolución Final N° 475-2019/CC2 (través de la cual se sancionó al notario de Lima Ricardo José Barba Castro por no advertir a la compradora de un inmueble, que la parte vendedora no había cancelado el impuesto predial correspondiente), en la que resuelve

remitir copia de dicha resolución al colegio de notarios que tiene como agremiado al notario sancionado, para que actúe de acuerdo al artículo 130° del Decreto Legislativo N° 1049. (Comisión de Protección al Consumidor N° 2 - Indecopi, 2019); no especificando si la razón de su comunicación es iniciar otro procedimiento al notario, emitir directiva para regular estas circunstancias, etc.

## **2.4. Casos que generaron o podrían generar controversias**

A continuación, resumiré brevemente algunos casos que tienen un especial punto controversial, que merecen ser analizadas en el presente proyecto, lo que sustentará aún más la necesidad que aquí se plantea, de tener una mejor delimitación del aspecto sancionador en contra de los notarios.

### **2.4.1. Denuncia interpuesta por Carlos Edwin Gutiérrez Sánchez contra la notaria Alicia Natalia Shikina Higa**

En el año 2012, el señor Carlos Edwin Gutiérrez Sánchez interpuso ante la Comisión de Protección al Consumidor – Sede Lima Norte, una denuncia contra la notaria Alicia Natalia Shikina Sánchez, presuntamente por haber incurrido en infracción de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, debido a que el señor denunciante acudió en ese año con su padre al oficio notarial de la referida notaria, con la finalidad de certificar la firma de este en un documento; sin embargo no se le ofrece el servicio, según el denunciante únicamente su padre era corto de vista y la notaria se negó a ofrecer alternativas para la prestación del servicio, por otro lado, a decir de la notaria, el firmante no tenía conocimiento del contenido del documento y haberle brindado el servicio habría implicado una vulneración a la ley, la moral y las buenas costumbres. Así, mediante Resolución N° 221-2013/ILN-CPC, la Comisión de Protección al Consumidor interpuso a la notaria una multa por haber tenido un trato diferenciado (y otros aspectos que no son materia del presente análisis). (Sala Especializada en Protección al Consumidor - Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual - Indecopi, 2014)

Si bien es cierto que mediante Resolución 1468-2014/SPC-INDECOPI, se revocó la sanción impuesta, debemos mencionar que, en este caso, para la determinación de la sanción a la notaria, se recurrió al uso de normas de índole notarial, las mismas que

prescriben que el notario no es responsable por el contenido del documento, salvo que el mismo constituya un acto contrario a la moral y a las buenas costumbres (art. 108° del D.L. N° 1049); es evidente que la vía idónea para determinar una sanción al respecto hubiera sido el Tribunal de Honor del colegio de notarios, debido a que, nos encontramos ante un criterio que como ya se indicó, corresponde determinar al notario en base a su autonomía y en base a las normas que regulan su función, en este caso, la correcta interpretación del artículo 108° no implica que el notario pueda certificar la firma del usuario en cualquier tipo de documento, incluso sin su conocimiento, porque hacerlo constituiría una falta enorme a su ética profesional, por tal motivo reiteramos; si al tomar esta decisión la notaria no consiguió la satisfacción del usuario (en este caso el denunciante), no necesariamente debe entenderse como una afectación a este y al mercado, sino que debería primar la labor de otorgar seguridad jurídica, más que afectar a consumidores que pueden tener pretensiones que el notario determine que puedan ir contra el ordenamiento jurídico.

#### **2.4.2. Denuncia interpuesta por Evaristo Martín San Cristóval Guevara contra el notario Luis Benjamín Gutiérrez Adrianzén**

En este caso de forma resumida debemos mencionar que, el señor denunciante Evaristo Martín San Cristóval Guevara interpone denuncia en contra notario Luis Benjamín Gutiérrez Adrianzén, entre otras cosas por no brindarle un servicio, y no tener justificación para ese actuar, pese a que, incluso habría prohibido a su personal que atendiera al denunciante; resolviéndose el caso mediante Resolución Final N° 26-2019/CC2, que entre otras cosas, determina imponer una sanción al notario por prohibir a su personal que atendiera al denunciante sin que existiera causas debidamente justificadas. (Comisión de Protección al Consumidor N° 02 - Indecopi, 2019).

Que, en este caso, se puede distinguir claramente que tanto el denunciante como el denunciado tenían previamente un conflicto, respecto a la emisión de una escritura pública de donación, de la cual el denunciante requería el testimonio y el parte notarial y que le fueron negadas, circunstancias que no son materia del presente análisis, sin embargo, únicamente me quiero detener a realizar un comentario la labor del notario y sobre la sanción por negarse a prestar servicios.

Como ya se indicó, el notario es un profesional del derecho que, entre otras cosas, tiene derechos, uno de ellos, es el derecho a negarse a intervenir; ahora bien, ¿El notario

puede negarse a intervenir por cualquier circunstancia? La respuesta es no; debido a que el notario cumple su labor de forma privada, por la libre competencia, como se detallará en el capítulo siguiente, por lo tanto puede decidir en qué actos intervenir guardando siempre por brindar seguridad jurídica; sin embargo, al ser parte de un mercado, en donde brinda un servicio, su servicio es público, por lo cual el notario en principio, no debería tener ninguna objeción, salvo por prohibiciones legalmente establecidas, para brindar sus servicios a cuanta persona lo requiera.

También se desprende de la citada resolución, que el notario no fue sancionado por negarse a emitir el parte notarial y el testimonio de una escritura pública, sino por negarse a brindar otro servicio como la certificación de una fotocopia, que no guardaba relación con ninguno de los incidentes previamente suscitados, además se denota que las partes mantuvieron incidentes previos que incluso ameritaron constataciones policiales.

Que, es correcto afirmar que el notario debe respetar los principios constitucionales, entre los que se encuentra el derecho de todo ciudadano a la igualdad ante la ley y que no ha demostrado alguna justificación válida para su negativa, sin embargo considero que en este caso, se debió tener en cuenta que el notario debe realizar su función de manera imparcial, imparcialidad que le hubiera sido imposible tener respecto a una persona con la que tenía un conflicto personal de otra índole, razón por la cual debió considerarse también que la acción del denunciante pudo haber sido realizada intencionalmente y con afán de generar un perjuicio al notario, pues demostraba indicios de conocer previamente la respuesta que finalmente tuvo, sobre todo porque además el servicio que solicitaba el denunciante pudo haber sido realizado en cualquier otro proveedor de servicios notariales, no era una acción propia de solo este notario. Finalmente, el notario pudo haber aducido alguna causal vinculada con su calificación jurídica, y plantear su derecho a negarse a intervenir, al haber considerado que su accionar hubiera sido contra la ley y las buenas costumbres (la buena costumbre de realizar la labor notarial de forma imparcial, por ejemplo), circunstancia que, estando bien o mal calificada por él, no se le puede cuestionar.

#### **2.4.3. La afectación al usuario notarial derivada la Ley Nº 30313**

Que, en el año 2015, con el afán de prevenir conflictos derivados de la publicidad registral se publica la Ley N° 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 N° 1049, norma que como veremos, brinda un papel trascendental al notario, pues le provee de herramientas para, a su criterio, solicitar la cancelación de asiento registral y/o manifestar oposición en el procedimiento de inscripción registral en curso seguido ante Registros Públicos.

Que, lo explica claramente Pachas, al mencionar que la razón por la cual se implementó esta norma es porque de pronto: “(...) se generó en el legislador la urgencia de restringir el acceso a la protección que otorga el Registro a fin de imposibilitar que sea usada de la manera en la que se venía realizando por estas agrupaciones deshonestas.” (referida a la red criminal de tráfico de predios Orellana). (Pachas, 2017, pág. 11).

Que, esta norma en su artículo 4° dos aspectos importantes, el primero, detalla los mecanismos que el ciudadano tiene para solicitar, al notario, cónsul, juez, o árbitro, siendo estos los únicos funcionarios que pueden solicitar a los Registros Públicos la solicitud oposición (para títulos en trámite) o cancelación (para títulos inscritos); el segundo aspecto tiene que ver con la responsabilidad, pues se precisa que la responsabilidad por dicha solicitud recae exclusivamente sobre el órgano encargado de disponer esta solicitud, es decir, el notario, cónsul, juez o árbitro. (Ley N° 30313, 2015)

Por otro lado, es importante también mencionar que, los supuestos en los cuales podría proceder esta oposición o cancelación, están detallados en el artículo 7° de su reglamento, el mismo que la autoridad o funcionario legitimado actuará siempre que se encuentre ante estos supuestos:

- “1. Suplantación de identidad en el instrumento público protocolar extendido ante el notario o cónsul.
2. Suplantación de identidad en el instrumento público extraprotocolar, siempre que el firmante se haya identificado ante el notario o cónsul.
3. Falsificación de instrumento público supuestamente expedido por la autoridad o funcionario legitimado.

4. Falsificación de documento inserto o adjunto en el instrumento público expedido por la autoridad o funcionario legitimado que sea necesario para la inscripción registral del título.

5. Falsificación de la decisión arbitral supuestamente expedida por el árbitro.” (Decreto Supremo N° 010-2016-JUS, 2016).

Que, de entre todo lo mencionado, hago hincapié en el punto 4, relacionado a lo que el notario debe adjuntar o insertar en un instrumento público, debido a que podemos estar en el siguiente caso; por ejemplo “A” como vendedor, y “B” como comprador de un predio, formalizan por escritura pública la compraventa ante un notario, concluyendo con su posterior inscripción en el Registro Predial correspondiente, habiendo sufragado los costos notariales y los gastos registrales el comprador “B”; circunstancias hasta ahora, normales y comunes. Las circunstancias adquieren una especial complejidad cuando un tercero “C”, aduciendo la utilización de un documento falso para la formalización de la escritura pública, solicita al notario la cancelación del asiento registral de la compraventa de “A” a favor de “B”; es decir, el notario se encontrará en la disyuntiva de: o amparar el derecho de “B” como adquirente, o de amparar el derecho aducido por “C”, en tal caso, el que se sienta desamparado indebidamente (B o C) mantiene latente la posibilidad de interponer una denuncia contra el notario.

Debemos advertir de lo señalado, que el notario no es el más idóneo para dirimir incertidumbres jurídicas, principalmente porque no se encuentra facultado para hacerlo, esta atribución únicamente la tiene el órgano jurisdiccional; por lo tanto, si tanto “B” como “C” presentan documentos que hasta pudiendo ser verdaderos, argumentan que por ellos tienen mejor derecho, correspondería que otra instancia sea la que dirima quien tiene mejor derecho. Ahora bien, esto puede suscitar la interposición de denuncias, de cualquiera de las partes, o incluso de ambas; circunstancias que, por obvias razones ya no sería ya cuestionables en sede administrativa.

## CAPÍTULO III: DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

### 3.1. ¿Cómo entender al Notario en la libre competencia?

Tal como lo hemos señalado en párrafos precedentes, la actividad notarial en el sistema latino tiene como fin último, brindar seguridad jurídica, independientemente de la competencia del mercado, de la libertad de elección, etc.; es decir, lo que busca el notario con su actividad no es en sí, la retribución que pueda percibir, sino los efectos jurídicos que su actividad otorga a la sociedad y así prevenir litigios entre las partes.

Ahora, si considero que es un tanto peligrosa esta exhibición, sobre todo en este tipo de mercado, debido a que en un oficio notarial los precios difícilmente pueden llegar a estandarizarse perfectamente, pues muchas veces nos encontramos con casos que ameritan alguna diligencia más, o un documento más para su perfeccionamiento; claro está, no nos referimos a simples legalizaciones de copias o firmas, sino a actos de mucho más trascendencia jurídica, como una prescripción adquisitiva de dominio, una compraventa con cláusulas especiales de resolución, o incluso en el diligenciamiento de cartas notariales como veremos a continuación.

A raíz de este tema, convengo en mencionar una la Resolución Final N° 403-2019/CC2, la misma a través de la cual se sancionó al notario de Lima César Francisco Torres Krüger, pues según la lista de precios exhibida en su oficio notarial (que debiera ser tomada de forma referencial, no definitiva) tenía consignado el costo del diligenciamiento de una carta notarial en el distrito de La Victoria – Lima, a un determinado monto; sin embargo, un usuario solicitó el servicio de diligenciamiento de una carta notarial a este distrito, pero por circunstancias de alta peligrosidad, el notario propuso como precio al servicio solicitado un monto cerca al triple del precio consignado en la lista de precios exhibida, circunstancia que no fue aceptada por el usuario; ante lo cual la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 de Indecopi sancionó al notario por no brindar un servicio idóneo y que no se había consignado en el tarifario la variación de precios. (Comisión de Protección al Consumidor N° 2 - Indecopi, 2019).

Que, como ya indicamos, los servicios notariales deben ser vistos con una visión muy diferente a un establecimiento comercial; considero por tanto equivocados los pronunciamientos de Indecopi como el descrito en el párrafo precedente, respecto a la actividad comercial que realiza el notario, debido a que no se le puede imponer

obligaciones propias de una actividad comercial ordinaria (donde existe competencia entre proveedores) porque considero desproporcional medidas como exhibir un tarifario referencial, debido a que es como ponerse una soga al cuello, en el caso que un usuario tenga como referencia un precio que finalmente le resulte mucho más costoso; esto en razón de que no todo acto similar es exactamente igual, alguno requiere una o muchas más actividades notariales, muchas veces indispensables para la formalización de actos.

La actividad notarial no nació para ser una actividad comercial, prueba de ello es que el propio código de Ética prohíbe la realización de casi cualquier uso de publicidad, pues lo que se busca es que, un notario cercano, pueda realizar la misma acción que un notario de cualquier otra parte; no se puede concebir la idea de competencia entre notarios, en el que puedan buscar reducir el máximo posible sus precios para obtener más usuarios, pues la actividad perdería su esencia de otorgar seguridad jurídica, e iría contra la misma actividad que realiza su colega.

En conclusión, el notario al determinar sus precios bajo la libre competencia, debemos entenderlo únicamente respecto del cobro de sus servicios, lo que antes era llamado como arancel, sin entender por esto, que su actividad tenga que ser vista y supervisada como las demás actividades comerciales.

### **3.2. ¿El notario es realmente imparcial?**

Si tenemos en cuenta que ya como el notario realiza su labor, es imposible no reflexionar sobre lo siguiente: ¿Qué tan imparcial puede y debe ser el notario, teniendo en cuenta que él realiza la prestación de un servicio en beneficio de uno o varios usuarios, de los cuales recibe un honorario convenido previamente?

En este caso, hacemos un símil con las empresas que contratan auditorías externas para el análisis de sus estados financieros, debido a que caemos en la misma disyuntiva ¿Cómo es posible que el auditor externo cuente con un criterio de imparcialidad, si este fue contratado por la misma empresa?

Lo común de estos dos casos, es que tanto el notario como el auditor mantienen una característica común, más que cumplir con lo que los solicitantes del servicio deseen, su finalidad es verificar la legalidad y el buen funcionamiento de las materias que tienen

el deber de constatar, claro está que son actividades sensibles, pues la falta de cuidado, o realizar o permitir una actividad irregular puede conllevar a responsabilidades, administrativas, civiles y hasta penales.

Entonces, tenemos que entender que la imparcialidad del notario no se encuentra relacionada con quien le solicita el servicio, puesto que él solamente constata y formaliza manifestaciones de voluntad, exigiendo los requisitos legales que amerite el acto; un notario imparcial debe actuar con todos los intervinientes del acto, o los terceros que demuestren interés, de la misma forma, facilitando, dentro de sus posibilidades claro está, todos los implementos que tenga a su alcance para beneficio de todos, no de algunos, no de quien se le ocurra.

En caso de que nos encontremos en una relación contractual, por ejemplo, en el cual solo una de las partes sufraga los honorarios del notario, cabe preguntarse lo siguiente ¿Si el notario omite información a algún usuario (contratante en el presente ejemplo) con el fin de favorecer al otro usuario (su contraparte), quien además es quien le sufraga los honorarios, incumple su deber de imparcialidad?

En este caso es evidente que, si el notario tuvo conocimiento de este hecho, circunstancia difícilmente demostrable, si se hubiera incumplido con el principio de imparcialidad. No obstante, dejamos claro que, de tratarse el presente ejemplo de un contrato elevado a escritura pública, no hay forma de que un usuario aduzca desconocimiento debido a que, por ley, todo notario está obligado a leer o hacer leer al suscribiente el contenido; no solo eso, sino que además deja constancia de ello en la conclusión del mismo instrumento público firmado por todas las partes, de acuerdo al inciso a) del artículo 59° del Decreto Legislativo del Notariado.

### **3.3. ¿Cómo delimitar la competencia de Indecopi y de los Colegios de Notarios?**

De lo que he podido verificar es que, en ambos procedimientos, tanto en Indecopi como en los colegios de notarios, una misma acción puede ser sancionada por ambas instituciones por cuanto, a pesar de tener los mismos sujetos, y los mismos hechos, tienen distintos fundamentos, debido a que la naturaleza de uno (Indecopi), es ser estatal, tener carácter imperativo por el poder derivado de Estado y tener como principal fin proteger a todo consumidor de bienes y servicios; mientras el otro (los colegios de

notarios), son entidades netamente privadas, no tienen poder compulsivo, y buscan evitar que sus agremiados cometan actos ilegales, que a la opinión pública desmerezca su labor.

Que, sin embargo, teniendo en cuenta que ambos se tienen fundamentos diferentes, cuando se analiza el fondo de los procedimientos, se denota que hay muchos puntos comunes, tantos que quizás uno pueda confundir la competencia de uno u otro, o puede encontrar que ambos son competentes, pues ambos dirimen en el fondo, si hubo alguna irregularidad, y si la hubo, imponen sanciones; además evalúan en el daño causado, y de acuerdo a la gravedad de este, gradúan la sanción a imponer; es decir, si en el fondo ambas vías emitirán sus pronunciamientos teniendo en cuenta todos estos aspectos, perfectamente se puede equiparar el fundamento, ante lo cual considero que podríamos caer en dos procedimientos administrativos, ante lo cual el procesado podría plantear no ser doblemente procesado ni sancionado, en cumplimiento del principio del non bis in ídem.

Por tanto, considero que, por un criterio de especialidad, ambas entidades puedan tener un alcance perfectamente delimitado de qué es lo que deben resolver, pues hay circunstancias que deben ser plenamente delimitadas en la competencia de cada entidad.

Por otro lado, considero también que al existir dos tipos de procedimientos que a su vez puedan tener resultados disímiles, se puede generar incertidumbre sobre si es correcto o no el hecho realizado por el notario; ahora bien, considero también que de existir dos sanciones por un mismo hecho en ambas vías administrativas, que en el fondo han determinado la afectación de un único bien jurídico, (que calza tanto en el concepto de consumidor como en el de usuario notarial), existiría el non bis in ídem, ante lo cual alguna de las dos entidades debería dejar de seguir el procedimiento administrativo sancionador, o la ejecución de su sanción, dejando la competencia, claro está, al órgano más especializado de acuerdo al hecho generador de algún daño.

Entonces ¿Cómo podríamos diferenciar si una acción por parte del notario puede ser considerada como una infracción?, y de ser así, ¿Cómo determinamos si esta infracción se encuentra relacionada con las normas que regulan la función notarial o las normas de protección al consumidor?

Para dar una respuesta a ambas preguntas es evidente que se debe constatar si el hecho que se quiere denunciar es atribuible al notario como consecuencia de su labor como dador de fe, o si el hecho le es atribuible como proveedor de servicios en un establecimiento comercial; debemos dejar en claro previamente que la responsabilidad del notario en toda acción realizada en ejercicio de su función notarial (acción realizada por el mismo notario o cualquiera de sus dependientes), conlleva a consecuencias administrativas disciplinarias personalísimas, de acuerdo con el artículo 3° del Decreto Legislativo del Notariado, Decreto Legislativo N° 1049; mientras que lo relacionado a infracciones por deficiencias como prestador de servicios idóneos, de manera excepcional los dependientes del notario pueden tener responsabilidades solidarias si es que participaron en el hecho constitutivo de infracción administrativa, de acuerdo con el artículo 111° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571.

Que, en tal sentido, teniendo en consideración que el Código de Protección y Defensa del Consumidor es una norma mucho más general, pues su ámbito de aplicación es, sino todos, a casi todo tipo de servicio, mientras que el Decreto Legislativo del Notariado, es bastante específico, bastaría tratar de encuadrar o analizar la conducta del notario con sus obligaciones (que se pueden encontrar en el artículo 16° del D.L. 1049) o sus prohibiciones (artículo 17° del D.L. 1049); en conclusión, la naturaleza de la infracción incurrida por el notario se determinaría, no únicamente, pero principalmente si es que el notario incumple alguna o muchas de las obligaciones que tiene de acuerdo a su norma especial, o si realiza alguna acción que tenía prohibido realizar de acuerdo a esta misma norma. Es por ello que, si el accionar del notario no se encuentra dentro de estos supuestos, de plano descartamos a los Tribunales de Honor de los colegios de notarios como el órgano idóneo para determinar alguna responsabilidad. Ahora bien, si luego de este descarte el usuario o denunciante considera que se le causó un perjuicio y que el notario debe ser sancionado por tal motivo, puede encuadrar el hecho con las acciones proscritas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Que, en vista de que las normas especiales que regulan la función notarial, a pesar de sus defectos, contienen varios supuestos de infracción, considero que estamos en condiciones de esclarecer qué circunstancias pueden y deben ser conocidas únicamente por Indecopi, entre las cuales tenemos:

- Imponer sanciones por defectos o no tener libro de reclamaciones.

- Imponer sanciones por no comunicar oportunamente la realización de actos trascendentales en un procedimiento notarial.
- Imponer sanciones por no cumplir con brindar atención preferencial a personas con dicho derecho, etc.

En cuanto a la eficiencia de ambas instancias, debemos decir que Indecopi ha resuelto muchos casos en los que se determinó que notarios incumplieron con brindar un servicio óptimo, y basaron sus fundamentos en normas de índole notarial, es decir, respecto al ejercicio funcional del notario, casos en los que por ejemplo, considero que debieron haberse visto y resuelto en el colegio de notarios correspondiente, por un criterio de especialidad de la materia, pues es este órgano el que tiene una interpretación más acorde con la actividad notarial.

#### **3.4. ¿Cuándo habría non bis in ídem en la afectación al usuario notarial?**

En este punto final, quiero hacer algunos comentarios previos, iniciando por lo señalado por el Tribunal Constitucional en el punto b del fundamento 19 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, sobre este non bis in ídem en la vía administrativa, pues señala textualmente que:

“b. En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo) (...)”. (Tribunal Constitucional, 2003).

En tal sentido, respecto a las comunicaciones realizadas por la SBS y por Indecopi a los colegios de notarios como al Consejo del Notariado, para poner en conocimiento las sanciones interpuestas a notarios, a pesar de no estar directamente vinculadas con la afectación a algún usuario, sino como consecuencia de una falta de colaboración con la detección del delito de lavado de activos (en los casos resueltos por la SBS), considero que es un despropósito realizar estas comunicaciones, a menos que se sugiera imponer

sucesivamente al notario dos sanciones por un mismo hecho, circunstancia que no tendría ningún sentido si consideramos el non bis in ídem.

Respecto a la convergencia normativa existente entre las normas sancionadoras tanto del Indecopi y los Tribunales de Honor de los colegios de notarios, corresponde indicar que toda afectación al usuario notarial se encuentra regulada en la norma especial de los notarios, vale decir, del Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado, sin embargo, esta norma no protege todos los supuestos de afectación al usuario notarial, razón por la cual, como ya se sugirió, planteo la utilización de ambas vías, siempre que estas mantengan delimitado su ámbito de aplicación, con la finalidad de utilizar también, y siempre que sea pertinente, las normas del Código de Protección y Defensa del Consumidor para las afectaciones a usuarios que no se encuentre contempladas en el Decreto Legislativo N° 1049.



## CONCLUSIONES

- Es necesaria una delimitación exacta de las competencias que tanto de Indecopi como de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios, pues ambos cuentan con facultades sancionadoras por deficiencias en los servicios notariales, ante lo cual sugiero delimitar de una manera práctica, los campos en los que cada uno debe actuar, teniendo en consideración que, siempre que la afectación al usuario haya sido realizada en el ejercicio de la función notarial, es decir, si el notario vulneró al usuario incumpliendo sus deberes, obligaciones, o haciendo algo que tenía prohibido, considerando además su derecho a negarse a intervenir; tiene que ser analizado únicamente por el Tribunal de Honor del colegio de notarios correspondiente. Mientras que, las infracciones como el no tener libro de reclamaciones, no comunicar oportunamente la realización de actos trascendentales en un procedimiento notarial, o no cumplir con brindar atención preferencial a personas con dicho derecho, por dar algunos ejemplos, deben ser llevados en un procedimiento seguido en Indecopi por afectación a los derechos del consumidor, con la finalidad de contribuir así, con dar a conocer que es lo que realmente es sancionable al notario.
- Es necesario considerar que, la mayor cantidad de afectaciones hacia los usuarios se materializa a través de los libros de reclamaciones, sea porque es el medio más conocido para interponer algún reclamo, queja, etc., o porque le es más práctico al quejoso; sin embargo, no es muy difícil intuir que gran parte de reclamos escritos en este libro de reclamaciones tiene naturaleza funcional, para tal efecto, esta denuncia por afectación al usuario tendría que ser conocida y resuelta por el colegio de notarios correspondiente, sin embargo actualmente no existe un canal que pueda poner en conocimiento a los colegios de notarios, de las quejas funcionales suscritas en los libros de reclamaciones. Por otro lado, si este libro de reclamaciones tiene una naturaleza de afectación netamente por la condición de consumidor, claramente estamos ante un procedimiento eficiente, a cargo de Indecopi.
- Los Tribunales de Honor que conocen en primera instancia las denuncias contra notarios muchas veces puede ser vistos como órganos parcializados, que optarán siempre por emitir opiniones a favor de sus agremiados, circunstancia de la que no estamos en condiciones de afirmar o de negar, pero de existir ello

en todo caso, existe una segunda instancia a cargo del Consejo del Notariado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que puede garantizar la imparcialidad del procedimiento; con lo cual descartamos que un procedimiento a cargo de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios, pueda llegar a ser llevado con inequidad o de manera injusta.

- En cuanto a las denuncias realizadas por usuarios ante Indecopi derivadas de afectaciones relacionadas al ejercicio funcional de los notarios, considero que las mismas deben ser derivadas al Tribunal de Honor correspondiente, debido a que Indecopi no es el órgano más eficiente para determinar, aplicar y sustentar, si realmente el hecho cometido constituye una infracción que pueda ser objeto de sanción, pues solo personas especializadas y con experiencia en estos temas, son las más idóneas para emitir pronunciamientos teniendo en cuenta tanto la ley, como la delicada línea de la autonomía del notario (bajo lo cual, razonablemente el notario puede realizar acciones sin incumplir con ello con la ley) y la debida diligencia (por ejemplo si es que una acción, por una falta de cuidado y sin dolo, constituye una infracción).
- Continuar con la competencia de Indecopi y de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios, por los mismos hechos sujetos y un fundamento en el que confluyen los derechos del consumidor con los derechos del usuario notarial, podría ser desproporcionada para el notario, en el caso de aplicarse dos sanciones, una en cada vía. Contrariamente a esto, la existencia de ambas vías podría ser también generar incentivos perversos que el notario podría utilizar a su favor, debido a que, una sanción interpuesta por Indecopi únicamente cuenta con un rango de la multa a imponerse, mientras que una sanción interpuesta por los Tribunales de Honor de los colegios de notarios, puede contener además de la sanción pecuniaria, la inhabilitación temporal en el ejercicio de la función; en tal sentido, si el notario es procesado en ambas vías, sabiendo que solo puede ser sancionado por una de ellas, y tiene en cuenta las sanciones que se le pueden imponer, podría optar por seguir el procedimiento sancionador en su contra en la vía que cuya sanción le sea mucho más favorable; y en la otra vía, plantear la aplicación del principio non bis in ídem.

## BIBLIOGRAFÍA

### Normas Legales:

- Colegio de Notarios de Lima. (2014). Estatuto del Colegio de Notarios de Lima. 67(6), 14–21. Recuperado de [http://200.60.145.200/backend/storage/app/public/legislacion/1545408829-Estatuto \(1\).pdf](http://200.60.145.200/backend/storage/app/public/legislacion/1545408829-Estatuto%20(1).pdf)
- Congreso. (1993). Constitución Política Del Perú -1993. El Peruano, 1, 224. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Decreto Legislativo N° 1049. (2008). Decreto Legislativo del Notariado. (2), 1–122. Recuperado de <http://spij.minjus.gob.pe/>
- Decreto Legislativo N° 1106. (2012). Decreto Legislativo de Lucha Eficaz contra el Lavado de Activos y otros Delitos Relacionados a la Minería Ilegal y Crimen Organizado. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-lucha-eficaz-contra-el-lavado-activos-decreto-legislativo-n-1106-778570-3/>
- Decreto Legislativo No 1232. (2015). Decreto Legislativo que modifica diversos artículos y disposiciones complementarias transitorias y finales del Decreto Legislativo No 1049, Decreto Legislativo del Notariado. Relaciones, 202472, 11. Recuperado de [http://200.60.145.200/backend/storage/app/public/legislacion/1545248762-Decreto\\_Legislativo\\_1232.pdf](http://200.60.145.200/backend/storage/app/public/legislacion/1545248762-Decreto_Legislativo_1232.pdf)
- Decreto Supremo N° 009-97-JUS. (1997). Estatuto Único de los Colegios de Notarios del Perú. Recuperado de [http://cnsm.org.pe/assets/files/normas-legales/estatuto\\_unico\\_colegios\\_notarios\\_peru.pdf](http://cnsm.org.pe/assets/files/normas-legales/estatuto_unico_colegios_notarios_peru.pdf)
- Decreto Supremo N° 010-2016-JUS. (2016). Reglamento de la Ley N° 30313. 594136–594144. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-el-reglamento-de-la-ley-n-30313-ley-de-oposicion-decreto-supremo-n-010-2016-jus-1408433-11>
- Decreto Supremo No 004-2019-JUS. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Recuperado de [http://munialtoselvaalegre.gob.pe/muniasa/normas\\_legales/DS-004-2019-Ley27444.pdf](http://munialtoselvaalegre.gob.pe/muniasa/normas_legales/DS-004-2019-Ley27444.pdf)
- Ley N° 1510. (1911). Aprobados los proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley del Notariado y el Proyecto de Código de Procedimientos Civiles.
- Ley N° 26741. (1997). Autorizan al Ministerio de Justicia convocar concurso público de méritos para notarios públicos. Recuperado de

- <http://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26741.pdf>
- Ley N° 26662. (1996). Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos. 22 de Setiembre de 1996, 27333. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/Ley26662.pdf>
- Ley N° 27444. (2001). Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario oficial El Peruano, 31. [https://doi.org/10.1016/0001-6160\(82\)90048-7](https://doi.org/10.1016/0001-6160(82)90048-7)
- Ley N° 29571. (2010). Código de Protección y Defensa del Consumidor. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20195/177451/CodigoDProteccionyDefensaDelConsumidor%5B1%5D.pdf/934ea9ef-fcc9-48b8-9679-3e8e2493354e>
- Ley N° 30313. (2015). 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.
- Ley N° 30822. (2018). Ley Que Modifica La Ley 26702, Ley General Del Sistema Financiero Y Del Sistema De Seguros Y Orgánica De La Superintendencia De Banca Y Seguros, Y Otras Normas Concordantes, Respecto De La Regulación Y Supervisión De Las Cooperativas de Ahorro y Crédito. 4–20. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/17927-ley-30822/file>

### **Resoluciones:**

- Comisión de Protección al Consumidor N° 02 - Indecopi. (2019). RESOLUCIÓN FINAL N° 26-2019/CC2. 1–17.
- Indecopi. (2016). Resolución Final N° 1297-2016/INDECOPI-LAL. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/51787/201134/RES1297/6f79038b-5132-be57-6f14-cd70813b80fb>
- Indecopi. (2019). Resolución Final No 403-2019/CC2. 1–11.
- Indecopi. (2019). Resolución Final No 475-2019/CC2. 1–11.
- Sala Especializada en Protección al Consumidor - Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual - Indecopi. (2014). Resolución N° 1468-2014/SPC-INDECOPI. 04(ii), 1–29.
- Tribunal Constitucional. (2001). EXP. N° 04-97-I/TC Colegio de Abogados de Lima. (14), 415–422. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00004-1997-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2003). EXP. N° 2050-2002-AA/TC CARLOS ISRAEL RAMOS COLQUE. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002->

AA.html.

Tribunal Constitucional. (2005). EXP. N° 3315-2004-AA/TC AGUA PURA ROVIC S.A.C. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03315-2004-AA.html>.  
Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. (2012). Resolución 1005-2012/SC2-INDECOPI. 1–19.

### **Fuentes bibliográficas:**

- Bullard, A. (2018). Ensayos sobre protección al consumidor en el Perú. ¿Es el consumidor un idiota? El falso dilema entre el consumidor razonable y el consumidor ordinario.
- Canchari Palomino, E. (2009). El Principio de Ne bis in ídem y su Aplicación en el Derecho Tributario Sancionador: Controversias y Problemáticas Actuales. *Derecho & Sociedad*, 0(33), 183–195.
- Caro Coria, D. C. (2008). El principio de Ne Bis In Ídem en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios filosóficos*, 49(141), 201–260. Recuperado de [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a\\_20080521\\_63.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_63.pdf)
- Denis, D. L., Nicor, L., Quesada, B., María, A., & Alemán, P. (2014). La Deontología, soporte jurídico del notariado latino. *Deontology, legal support of the Latin notary*. La Deontología, soporte jurídico del notariado Latino. Dayron Lugo Denis; Luis N. Barrera Quesada y Arlene M. Pérez Alemán 1. Notas Introductorias. 134–148.
- García Aguilar, R. (2007) La ética del notario público. En: *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 112, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Indecopi, (2019), Etapas del Procedimiento seguido ante la Comisión de Protección al Consumidor, recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/procedimientos>.
- Morón, J.C. (2014) Comentarios a la Ley del Procedimiento General, *Gaceta Jurídica* S.A. Editorial El Búho E.I.R.L. Décima edición. Lima, Perú.
- Pachas, K. (2017). La Inscripción Registral a Propósito de la Ley N° 30313. 1–29. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23754.16323>.
- Peláez-Ypanaqué, R. (2017). La naturaleza del procedimiento de protección al consumidor del Indecopi y la oportunidad de desistimiento en aquel. *Ius et Praxis*, 0(045), 217. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2014.n045.376>
- Rebaza, A. (2015). ¡No me defiendas compadre! los efectos económicos de la intervención del Estado en Materia de publicidad y de protección al consumidor. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 23–33. Recuperado de <http://ezproxybib.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/11476/11996>

- Romero, M. (2017) El Notario: Garantía de confianza y seguridad para la sociedad y el Estado, contenido en la Revista Notarius. Fondo Editorial del Colegio de Notarios de Lima. Lima, Perú.
- Sanz Rubiales, I. (2013). Colegios Profesionales, Relaciones Colegiales y Potestad Sancionadora. Recuperado de <http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=94910569&S=R&D=a9h&EbscoContent=dGJyMNHr7ESeprA4yOvsOLCmr1Gep7JSs6m4SK%2B WxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGrr0q0rq9LuePfgex44Dt6flA>.
- Safra, E. C. (2016). ¿Efecto dominó o efecto mariposa? El (distorsionado) concepto de protegido en el derecho peruano. 34–47.
- Sosa, J. (2011). Una mirada constitucional a la defensa del consumidor, con especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ensayos sobre protección al consumidor en el Perú, 144–180.
- Sotomayor, C. (1994) El arancel en el Derecho Notarial Iberoamericano Privado. En “Notarius”. Revista del Colegio de Notarios de Lima. Año V. Lima, Nº 5.
- Universidad del Pacifico. (2011). Ensayos sobre protección al consumidor en el Perú. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/186/SumarOscar2011.pdf?sequence=1>
- Vázquez Alonso, N. (2008). El Notario, su Concepto Moderno y Definición. 1–77. Recuperado de <http://notario3.com/publicaciones/EVOLUCIONYDEFINICIONDENOTARIO.pdf>