

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 00018-2015-AI

Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título de Abogado

Autor

Javier Enrique Lema Garay

Revisor

Gonzales Loli, Jorge Luis

Lima, 2021

Resumen.

La Sentencia del Tribunal Constitucional materia del presente informe jurídico es emitida a raíz de la demanda de inconstitucionalidad planteada por cinco mil ciudadanos, contra los artículos 5° de 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 1049. No obstante la parte accionante argumenta que las consecuencias de dicha norma afectarían, principalmente el derecho constitucional a la propiedad de aquellos propietarios originarios víctimas de suplantación de identidad o falsificación de documentos a fin de ser despojados de sus bienes por mafias inmobiliarias en favor de terceros de buena fe, el Tribunal Constitucional declara infundada la demanda basando su argumentación en la preminencia de la seguridad jurídica, por sobre el contenido privado o civil de la propiedad, el cual debe subyugarse a su contenido constitucional, en favor de los intereses públicos. A pesar de ello, el Tribunal, excediendo sus facultades interpretativas, desarrolla nuevos requisitos a fin de que sean amparados los derechos de propiedad tanto del propietario víctima de un fraude por falsificación documentaria o suplantación de su identidad, como del propio tercero, por sobre las ya establecidas en el ordenamiento jurídico. En base a estos hechos, este informe concluye que la Sentencia materia de análisis ha fallado correctamente al declarar infundada la demanda incoada, pese a ello, los fundamentos que la sostienen carecen del adecuado método de interpretación, al excederse en cuanto a los efectos que tienen los nuevos requisitos para acceder o destruir la fe pública registral, en perjuicio de la propia seguridad jurídica que su fallo desestimatorio dice defender.

PALABRAS CLAVE: Derecho Registral, Derecho Hipotecario, Fe Pública Registral, Derecho de Propiedad, Constitucionalidad, Seguridad Jurídica, Tribunal Constitucional.

ÍNDICE DE CONTENIDO.

Página.

Resumen.....	1
I. Introducción.....	2
II. Justificación de la elección de la resolución.....	3
III. Relación de los hechos sobre los que versa la controversia.....	3
IV. Identificación de los principales problemas jurídicos.....	6
V. Análisis y posición fundamentada sobre cada uno de los problemas de la resolución.....	8
VI. Conclusiones.....	24
VII. Recomendaciones.....	25
VIII. Bibliografía.....	26

DEDICATORIA:

Al Divino Creador por darme salud y vida en estos tiempos difíciles.

A mi Madre, quien es mi ejemplo de fortaleza y probidad.



I. Introducción.

El presente informe jurídico analizará las consecuencias jurídicas de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00018-2015-AI, de fecha 05 de marzo de 2020, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° de la Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por motivos de suplantación de identidad o falsificación documentaria (Ley N° 30313), que modificaba a su vez los artículos 2013° y 2014° del Código Civil, referidos al principio de legitimación y de fe pública registral respectivamente, en su primera disposición complementaria y modificatoria; asimismo, se cuestiona la constitucionalidad del término “cancele”, así como el sentido interpretativo del término “anule” en el contexto de las causales de nulidad por falsedad documentaria o suplantación de identidad que no afectarían los derechos del tercero de buena fe, según el modificado artículo 2014° del Código Civil.

Se pretende que la presente investigación jurídica coadyuve a establecer la eficacia de la Ley N° 30313 y los lineamientos de la buena fe registral en la búsqueda de la seguridad jurídica respecto a la cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación.

II. Justificación de la elección de la resolución.-

La elección de la resolución se justifica en el análisis actual sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la importancia de fortalecer la seguridad jurídica en el ámbito del derecho registral inmobiliario en relación al propietario y al tercero premunido de la fe pública registral:

1. **En relación al propietario de buena fe**, se le exige: i) inscribir en los registros públicos su derecho de propiedad.
- **En relación al tercero de buena fe registral**, se le exige: i) haber realizado una adquisición a título oneroso; ii) haber revisado los asientos registrales y títulos archivados que sustenten su transferencia; iii) desconocer la inexactitud del registro; iv) inscripción de la titularidad en los registros públicos; y v) buena fe desde la celebración del acto jurídico hasta su inscripción.

Asimismo, la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional respecto a la aplicación de la fe pública registral en beneficio o no del derecho del tercero o del propietario originario, al imponer requisitos adicionales a la ley, ello amerita un análisis exhaustivo, ya que se evidenciaría un exceso de facultades en perjuicio de la seguridad jurídica.

III. Relación de los hechos sobre los que versa la controversia.-

Contexto.

Como es de conocimiento público, al haberse propalado mediante informes periodísticos como en el caso la Revista Caretas N° 2137¹ (Caretas, 2011), antes de la emisión de la Ley 30313, el tráfico inmobiliario en el Perú venía siendo amenazado por mafias como la de Rodolfo Orellana Rengifo, vinculado a una red de tráfico de tierras, falsificación, estafa, asociación ilícita, extorsión entre otros delitos, que utilizaban empresas y testaferros a fin de apoderarse de terrenos en la modalidad de fraude en la compra venta, para protocolizarlas ante notario público elevándolas a escrituras públicas e inscribirlas en el Registro de Predios, para finalmente ser transferidas a terceros.

¹ Revista Caretas (2011). Caso Rodolfo Orellana: conoce datos importantes de la red de tráfico de terrenos y estafas que lideró el abogado. Recuperado de <https://caretas.pe/politica/la-telarana-de-orellana/>

Bajo este escenario, se publica la Ley N° 30313 de fecha 26 de marzo de 2015, como mecanismo normativo, que según su artículo 1° tiene como objeto establecer disposiciones vinculadas a la oposición en el procedimiento de inscripción registral en trámite, la cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de los documentos presentados a los registros administrados por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, así como modificar las disposiciones del Código Civil y del Decreto Legislativo del Notariado para prevenir y anular las acciones fraudulentas que afectan la seguridad jurídica. Asimismo, el 23 de julio de 2016, se publica el Decreto Supremo N° 010-2016-JUS que aprueba el reglamento de dicha ley.

Ante la modificación del artículo 2014° del Código Civil, a través de la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30313, que incorporó el término “cancele”, para los supuestos de acceder a los requisitos establecidos con el objeto de ser considerado tercero de buena fe, lo que suponía la inevitable pérdida de dominio del propietario originario, aún en los casos de falsificación de documentos o suplantación de su identidad, con fecha 15 de julio de 2015, más de cinco mil ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra la ley antes anotada, siendo que con fecha 05 de marzo de 2020, el Tribunal Constitucional emite sentencia desestimatoria declarando infundada la demanda incoada; que a solicitud del representante de la parte demandante, Gunther Gonzales Barrón, fue requerida de ser aclarada; sin embargo, mediante resolución del 07 de enero de 2021, fue declarada improcedente.

Fundamentación fáctica de la parte demandante (cinco mil firmas de ciudadanos)

La parte actora sostiene que debe primar la regla de adquisición derivada (nemo plus juris). Asimismo, que el artículo 5 de la Ley N° 30313 y el Artículo 2014° del Código Civil (modificado), permiten que el propietario legítimo quede despojado de su propiedad en beneficio del tercero de buena fe, a partir de título falsificado o con suplantación de identidad; por lo que la seguridad jurídica no es argumento suficiente para desamparar al propietario originario.

Finalmente, afirma que la fe pública registral deviene en irracional, tratándose de casos de falsificación o suplantación.

Fundamentación fáctica de la parte demandada (Congreso de la República)

El procurador público del Congreso de la República, argumenta que si el tercero cumple con los requisitos establecidos por ley, cuenta con igual derecho de propiedad. Ante esto, la propiedad privada no puede ser entendida como absoluta, está limitada por el interés general. Finalmente, sostiene que la protección al adquirente de buena fe es una sanción al propietario poco diligente con la protección de su propiedad en registros públicos.

Fundamentación Jurídica del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional realizó el Control de constitucionalidad respectivo, en el que se llegó a concluir que el principio de fe pública registral, aplicado en los casos de falsificación documentaria y suplantación de identidad, relacionados con los supuestos de cancelación del asiento registral que no afectarían al tercero de buena fe, produciría incertidumbre en la circulación de bienes inmuebles, alterando así el tráfico comercial, consecuentemente, el desarrollo económico del país.

Asimismo, se llegó a la conclusión de que el tema de las nulidades de los actos jurídicos, producto de falsificación documentaria o suplantación de identidad, no tiene relación directa ni constituye un elemento relevante para el análisis de constitucionalidad.

Los derechos fundamentales y principios constitucionales invocados son: la propiedad, la dignidad, la libertad y libertad contractual, los principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado, el derecho a la vivienda adecuada y la inalienabilidad de los bienes de dominio público.

El propietario debe mantener una conducta diligente (deber) en el ejercicio de su derecho de propiedad, con el fin de dar contenido al principio de seguridad jurídica que dota el registro, utilizando mecanismos tales como la alerta registral, en aquellos casos en que sea víctima de falsificación documentaria y suplantación de identidad, en función a una interpretación armónica del derecho de propiedad y del principio de seguridad jurídica.

El tercero, para acceder a la Fe Pública Registral, deberá haber desplegado una conducta diligente y prudente desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de la observancia de los requisitos exigidos por el artículo 2014 del Código Civil: la escrupulosa revisión de los asientos registrales y de los títulos archivados.

El tercero tiene la obligación de verificar la posesión del inmueble que piensa adquirir.

En los casos en que la víctima de falsificación o suplantación se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que hayan dificultado el cumplimiento de su deber de diligencia, como precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole, el Juez debe sustentar su decisión a través del desarrollo de una motivación cualificada.

No se aprecia que se hayan vulnerado los derechos constitucionales de dignidad, libertad individual, libertad de contratación, principios de libre iniciativa privada y economía social de mercado, y el derecho a una vivienda adecuada.

No se aprecia afectación alguna al carácter inalienable de los bienes estatales de dominio público, al ser inalienables.

IV. Identificación de los principales problemas jurídicos.-

4.1 La seguridad jurídica y la fe pública registral.

Al tratarse de un proceso de inconstitucionalidad, en el presente caso tenemos posturas divididas por conceptos doctrinarios y dogmáticos respecto a aquella que reclama la aplicación irrestricta del principio de fe pública registral en casos de falsificación y suplantación, frente a la que busca dar prevalencia a la inviolabilidad tajante del derecho de propiedad; añadiéndose a dicho problema jurídico, una visión política y social particular de la accionante, que sostiene que debería primar el derecho de propiedad sobre el tercero, aun habiendo reunido los requisitos que observa la ley, en razón a una supuesta vulneración al derecho a la vivienda, y a la apreciación de que la seguridad jurídica que otorga lo inscrito en favor del tráfico negocial inmobiliario no es un argumento atendible en los supuestos que desarrolla la Ley 30313.

4.2 Aspectos Constitucionales del derecho de propiedad en el Perú.

El Tribunal Constitucional realiza en un primer momento un correcto análisis sobre los aspectos constitucionales del derecho de propiedad, invocando las legítimas limitaciones y restricciones a los que debe ser sujeto en beneficio e interés común y de la seguridad jurídica de las transacciones comerciales, es decir, que la propiedad no es absoluta. Sin embargo, en el resto de su fundamentación realiza un análisis del aspecto subjetivo del

derecho de propiedad, es decir, busca encontrar razones para dar igual relevancia al derecho del propietario víctima de fraude o suplantación, como el del derecho del tercero de buena fe de mantener su adquisición al amparo de lo que publica el registro.

4.3 Interpretación del Tribunal sobre la correcta aplicación del artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313.

Pese a haber declarado infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° de la Ley 30313, así como de su Primera Disposición Complementaria y Modificatoria; es decir, que se reputa constitucional que en aquellos casos en que se declare la cancelación del asiento registral donde consta inscrito el acto viciado de fraude (falsificación o suplantación de identidad), por parte del Jefe Zonal de Registros Públicos, ello no afectará la adquisición del tercero siempre que reúna los requisitos del artículo 2014° del Código Civil modificado, el Tribunal Constitucional pretendería irrogarse facultades legislativas ante la interpretación de las normas materia del proceso, en el sentido de dar contenido a la aplicación correcta del principio de Fe Pública Registral en aquellos casos en los que el propietario original sea víctima de despojo de su bien inmueble por causas de falsificación documentara o suplantación de su identidad, lo cual podría implicar una contradicción en el razonamiento lógico del Supremo intérprete de la Constitución, dado que en un primer momento, entendió que no era constitucionalmente relevante el analizar los efectos de un título falsificado o producto de una suplantación, pese a que ello originase la posterior inscripción a favor de un tercero protegido de fe pública registral.

En ese sentido, con la sentencia objeto de análisis se estaría atentando contra la seguridad jurídica que otorga la fe pública registral, al interpretarla en función a las condiciones personales (vulnerabilidades socioeconómicas, sociales, entre otras) del propietario originario, mediante una motivación cualificada en casos de conflicto en vía jurisdiccional; así como la exigencia desproporcionada de un estado de diligencia constante por parte de ambos sujetos; verificación de la alerta registral para el propietario, y la situación de hecho de posesión sobre el inmueble por parte del tercero de buena fe, quienes pugnan por la prevalencia de su derecho de propiedad.

V. Análisis y posición fundamentada sobre cada uno de los problemas.

Antecedentes.

El conflicto suscitado nace producto del control concentrado de constitucionalidad, facultad constitucional que es concedida a tanto al Tribunal Constitucional, al conocer procesos de inconstitucionalidad, como en el presente caso, así como al Poder Judicial, en los procesos de Acción Popular², a fin de expulsar del ordenamiento jurídico nacional aquellas normas que contravengan tanto la constitución, incluido el llamado bloque constitucional (acción de inconstitucionalidad), como la ley (Acción Popular en el caso de los Reglamentos fuera del alcance de la Ley).

El artículo 203° de la Constitución Política del Perú de 1993 habilita a los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, entre ellos, al Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el 25% del número legal de congresistas (130 en la actualidad), **cinco mil (5,000) ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones**, gobernadores regionales, alcaldes provinciales y colegios profesionales, en lo que concierne a su especialidad. Es importante precisar que, conforme al artículo 82° del Código Procesal Constitucional, las Sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad que queden firmes, tienen autoridad de cosa juzgada, vinculando a todos los poderes públicos al producir efectos generales al día siguiente de su publicación.

Sobre las decisiones desestimativas, como la que se dio en la Sentencia materia de la presente investigación, Victorhugo Montoya Chávez (Montoya Chávez, 2018), citando el fundamento 3° de la STC 00004-2004-CC/TC, sostiene: *“En el caso de las sentencias desestimativas, éstas implican resolver desfavorablemente las demandas de inconstitucionalidad. La denegatoria impide una nueva interposición fundada en idéntico precepto constitucional; sin perjuicio de lo cual el rechazo de un supuesto vicio formal no obsta para que esta ley pueda ser cuestionada ulteriormente por razones de fondo (...) Es de desestimación por sentido interpretativo (interpretación strictu sensu), en el supuesto en el que el órgano de control de la constitucionalidad establece una manera creativa de interpretar una ley parcial o totalmente impugnada, y declara su*

² Muñoz Hernández, G. C. (2017). El proceso de inconstitucionalidad. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/temario_proceso_de_inconstitucionalidad.pdf

constitucionalidad en la medida que se la interpreta en el sentido que este considera adecuado, armónico y coherente con el texto fundamental (interpretación declarada como única, exclusiva y excluyentemente válida)” (Subrayado mío).

Vemos pues el Tribunal Constitucional, en tanto único órgano legitimado para decidir la constitucionalidad de las leyes, producto del control concentrado que la Constitución le ha otorgado, se encuentra habilitado para interpretar aquellas normas con rango de ley, en la medida de que ésta cualidad interpretativa, le otorgue el contenido suficiente para seguir formando parte del ordenamiento jurídico, sin contrariar la Norma Fundamental.

Finalmente, de manera muy sucinta, se debe indicar que el tráfico inmobiliario ha sido empañado por la aparición de organizaciones criminales que, al amparo de autoridades corruptas, tales como notarios, registradores públicos, árbitros, jueces, entre otros (cabe mencionar que en casos aislados y perfectamente identificables), haciendo uso de las oportunidades que ofrece la propia ley, se han aprovechado del patrimonio de personas inocentes y ajenas a su conducta lumpenesca y delictiva, al apoderarse de éstos, mediante estafas, falsificación de documentos, suplantación de identidades, etc., para, posteriormente, lucrar con dicho patrimonio al transferirlos mediante contratos de compraventa a terceras personas. Si bien es cierto que, en el ámbito del derecho penal, el Código Penal Peruano castiga estas conductas con pena privativa de libertad, para delitos contra la fe pública³, no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa; no es menos cierto, que dichas consecuencias jurídicas no tienen un efecto disuasorio o preventivo, a fin de evitar o disminuir, en la realidad, la incidencia de estas inconductas.

5.1. Con relación a la seguridad jurídica y la fe pública registral.

A manera de enmarcar el análisis del principio de fe pública registral, y la seguridad jurídica como su efecto principal, debo mencionar que este principio se encuentra positivado en el artículo 2014° del Código Civil Peruano de 1984, que en su texto original

³ Artículo 427° Código Penal Peruano: El que hace, en todo o en parte, un documento falso o adultera uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho, con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de su uso puede resultar algún perjuicio, con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de diez años y con treinta a noventa días-multa si se trata de un documento público, registro público, título auténtico o cualquier otro trasmisible por endoso o al portador y con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años, y con ciento ochenta a trescientos sesenticinco días-multa, si se trata de un documento privado.

El que hace uso de un documento falso o falsificado, como si fuese legítimo, siempre que de su uso pueda resultar algún perjuicio, será reprimido, en su caso, con las mismas penas.

(antes de la modificación ordenada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30313), expresaba:

“El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los registros públicos. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.”

Y, con el nuevo texto luego de la modificación anotada:

*“El tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para otorgarlo, mantiene su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque después se anule, rescinda, **cancele** o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en los **asientos registrales y los títulos archivados que lo sustentan**. La buena fe del tercero se presume mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del registro.”*
(Subrayado y resaltado mío).

Es perceptible que la modificación se centra en los términos añadidos “cancele”, y “asientos registrales y los títulos archivados”; y sin perjuicio de entrar a más detalle y en profundidad sobre el alcance de dicha distinción, cabe retornar el centro de atención en la razón de ser de esta norma; es decir, sea antes o después de la modificación, lo que se quiso regular: la garantía registral favorable a la adquisición de la propiedad por parte de un tercero (adquisición *non domino*), al encontrarse inscrita, en detrimento del derecho de aquel que dejó de serlo producto de una transferencia anterior, viciada con nulidad.

Esta “garantía” (léase también principio que nace a partir del acto de inscripción en el Registro de Propiedad Inmueble, luego de terminado el procedimiento de calificación del título presentado por parte del Registrador Público), instaurada en nuestro Sistema Registral, y por tanto causal de la aparición de la llamada seguridad jurídica dinámica o del tráfico (Moisset de España, 2003), toma sustancia directamente del artículo 34° de la Ley Hipotecaria Española (LH)⁴.

⁴ “El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su

5.1.1 Tercero adquirente a non domino (adquisición originaria) vs Tercero adquirente a domino (adquisición derivada): Tesis monista y dualista.

En este punto, cabe mencionar que la Ley Hipotecaria, vigente desde el 8 de febrero de 1946, regula también en su artículo 32°, el supuesto referido a la inoponibilidad de lo no inscrito:

“Los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles, que no estén debidamente inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad, no perjudican a tercero”

Existe discrepancia en la doctrina española sobre considerar si nos encontramos ante el mismo tercero registral del artículo 34, o por el contrario debemos considerarlo como un supuesto distinto, dado que los efectos jurídicos, así como los requisitos, varían si optamos por una posición u otra (aquí es donde nace el conflicto *Monista vs. Dualista* de la perspectiva del tercero), es explicada, claramente, por Mariana Pérez-Blanco (Pérez-Blanco, 2017, p. 12):

*“Un sector de la doctrina mantiene que existe un único principio, el de fe pública registral, que opera a través de dos medios: el de inoponibilidad de lo no inscrito frente a terceros del artículo 32 (que establece que los títulos inscribibles no inscritos no perjudican a tercero); y el de la inatacabilidad de la adquisición de un tercero confiado en lo que el Registro publica, recogido en el artículo 34 (sólo lo inscrito produce efectos frente a terceros que cumplan ciertos requisitos). Es la denominada **tesis monista**.*

*Sin embargo, otro sector de la doctrina (**doctrina dualista**) considera que se trata de principios independientes y diferentes en cuanto a su presupuesto, requisitos y efectos: el principio de inoponibilidad protege contra el primer comprador, que no inscribe, al segundo, que lleva su adquisición al Registro, premiando así su mayor diligencia (que le lleva a acogerse al Registro y a colaborar de tal forma con su función aseguradora del tráfico); mientras que el de fe pública, partiendo de la inscripción anterior, protege a quien, confiando en dicha inscripción,*

derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro.

La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviere su causante o transferente”.

adquiere de titular registral. Sostienen que el actual artículo 32 tiene ámbito de justificación autónoma: no es la otra cara del artículo 34. Nuestro Registro de la Propiedad despliega su eficacia ofensiva en dos direcciones distintas: la fe pública registral de inspiración germánica, y la inoponibilidad de inspiración latina.” (Subrayado y resaltado mío).

Considero importante resaltar que en el caso de la posición que abraza la tesis dualista, es prevalente el criterio expresado por García García, y que es recogido y explicado por Teresa Asunción Jiménez Paris (Jiménez, 2015, p. 161,164): “(...) *En el caso del artículo 32 no puede hablarse de ese desacuerdo, pues simplemente hay una situación imprecisa o interina (colisión de títulos) en que no cabe decidir previamente que hay inexactitud, sino estado previo a la inscripción. Sólo cuando un título se inscribe es exacto por virtud del Registro y el otro queda como si dijéramos inexacto. Hablar de inexactitud en este caso es desconocer el mecanismo de actuación del artículo 32 (...) Mientras que el supuesto de hecho contemplado por el art. 34 LH. es un supuesto de adquisición a non domino, el supuesto de hecho contemplado por los arts. 32 LH. y 606 y 1473.2 CC. sería un supuesto de adquisición a domino. Dice García García que hay que distinguir la doble venta [subsumible en los arts. 32 LH. y 606 y 1473.2 CC.] de la venta de cosa ajena (válida desde el punto de vista obligacional pero ineficaz desde el punto de vista real) [subsumible en el art. 34 LH.] En el caso de doble venta [no así en el de venta de cosa ajena] hay un conflicto de títulos que el legislador resuelve prescindiendo del problema de validez o nulidad de los contratos y partiendo de que la venta eficaz [para determinar la adquisición de una propiedad erga omnes] es la que se inscribe. Esta [segunda venta que se inscribe] no puede ser tachada de nula ni por falta de objeto, ni de causa, ni de legitimación del vendedor (...)*”.

Queda claro, entonces, que para la tesis dualista no es posible equiparar la fe pública registral incorporada en el artículo 34 LH con la garantía de la inoponibilidad de lo no inscrito (artículo 32 LH) a favor de un adquirente con título ya inscrito enfrentado a otro (propietario con título no inscrito, meramente obligacional), puesto que la premisa del primero parte de afirmar la preexistencia de dos títulos inscritos en el tiempo pero enfrentados por la invalidez de uno de ellos, lo que genera una pérdida en la legitimidad de transferencia respecto al segundo título, resultando en la desaparición de la transferencia derivada y la aparición de una originaria o “*a non domino*”, a favor del tercero adquirente, en virtud de la presunción iuris tantum de su buena fe en lo que

publicita el registro (o más allá de eso, en la realidad extra registral o subjetiva); mientras que en el segundo caso, hablamos de una transferencia siempre derivada o “*a domino*”, ya que la legitimidad de transferir el dominio no ha desaparecido, sino que se prefiere dotar oponibilidad frente a terceros, a aquella que se ha inscrito primero (aquí no se puede hablar de vicios de validez del título no inscrito), y en consecuencia, ambos son válidos, solamente que uno de ellos será oponible y publicitado, producto de la diligencia del beneficiario de haber inscrito tu dominio, oportunamente.

En el Perú, el sistema registral de origen latino pero de influencia germánica en ciertos aspectos, ha llevado a positivar ambas garantías (fe pública registral en el artículo 2014° y la inoponibilidad de lo no inscrito en el artículo 2022°⁵ del Código Civil); no obstante, la discusión sobre la primacía de una tesis dualista o monista no parece haber quedado superada. Tal es el caso de juristas como Jack Biggio, Moisés Arata o Jorge Gonzales Loli, quienes son mencionados por Ciro Ortega Mejía (Ortega, 2020, p. 29) como adherentes a la posición dualista del profesor García García; sin embargo, también hace mención que en el VIII Pleno Casatorio Civil, la Corte Suprema de Justicia perdió la oportunidad de fijar posición al respecto, dado que si bien en voto en minoría se adoptó la tesis dualista, en mayoría no se llegó a analizar la distinción entre ambos institutos jurídicos: la inoponibilidad vs. Fe pública registral.

5.1.2 La fe pública registral en el ordenamiento jurídico peruano.

Se ha mencionado que el efecto práctico en las adquisiciones hechas por los terceros al amparo del artículo 2014° del Código Civil es la prevalencia de la seguridad del tráfico, a través de la presunción iuris tantum de que lo que publicita el registro es cierto hasta que no se rectifique en instancias registrales, o se declare su invalidez por un órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme. Al respecto, Avendaño Valdez y Risco Sotil (2012, p. 191) sostienen: “(...) *En este orden de ideas, son dos los efectos concretos que produce el Principio de Fe Pública Registral en la esfera jurídica del verdadero titular del bien: (i) la pérdida perentoria e irreversible de su derecho de propiedad en beneficio de la persona que contrató confiando en la exactitud y certeza de la publicidad registral; y, (ii) la incapacidad de poder cuestionar la adquisición del*

⁵ Artículo 2022°: Para oponer derechos reales sobre inmuebles a quienes también tienen derechos reales sobre los mismos, es preciso que el derecho que se opone esté inscrito con anterioridad al de aquél a quien se opone.

tercero en base a los vicios y/o irregularidades que presenta el derecho del transferente (...)”.

Haciendo un paréntesis, es necesario advertir que el principio de legitimación contenido en el artículo 2013° del Código Civil también fue objeto de modificación por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30313, no obstante no haberse demandado la inconstitucionalidad de dicha modificación⁶, por lo que es rescatable la incorporación del artículo 33 LH en la redacción del último párrafo: “*La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes*”.

Dicha incorporación ha sido un acierto por parte del legislador en la medida que dota de contenido al principio de fe pública registral, al mencionar que aunque la adquisición del tercero haya prevalecido por sobre la del propietario originario, ésta debe entenderse como a *non domino*, producto de una ficción jurídica en favor de la seguridad dinámica o transaccional, debido a que el título afectado con nulidad y que legitimaba a su transferente dominial no debe producir efectos jurídicos a favor de nadie, en aplicación de la regla Justiniana “*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet*”, según la cual nadie puede transferir a otro más derecho del que él mismo tiene⁷.

Cerramos paréntesis sobre la modificación del artículo 2013° para continuar analizando los alcances de la fe pública registral. En este punto, corresponde revisar los requisitos para acceder a la adquisición como tercero registral a través del principio ya anotado:

1. Adquisición a título oneroso.

Ante la premisa de que nos encontramos en una disputa por parte de dos personas por el dominio de un mismo bien, es relevante que la afectación en la esfera patrimonial de ambos sea equitativa, esto es, que quien se encuentre en la posibilidad de perder su titularidad sea cuantificable en dinero, en el caso del propietario original, perderá el precio de mercado del bien que quedará afuera de

⁶ Artículo 2013: El contenido de la inscripción se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez.

Artículo 2013 (modificado): El contenido del asiento registral se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique por las instancias registrales o se declare su invalidez por el órgano judicial o arbitral mediante resolución o laudo firme.

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

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

⁷ Sansón, V (2017). *La regla ‘nemo plus iuris transferre potest, quam ipse haberet’*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6309951>

su poder dispositivo, y para el tercero, es necesario que el título por el que adquirió el bien haya implicado la contraprestación dineraria respectiva (precio en dinero), de lo contrario, tratándose de adquisiciones a título gratuito, como el caso de las donaciones, no será posible beneficiarse con la fe pública registral, aun haya cumplido con los demás requisitos. Avendaño Valdez y Risco Sotil (2012, p. 199), explican que “(...) *sólo puede ser protegido alguien que haya hecho un sacrificio económico en base a la información del Registro. Aquellos que han recibido el bien de manera gratuita no verán en riesgo un esfuerzo económico, por lo que la protección no les alcanza (...)*”.

2. El transferente debe contar con capacidad aparente, en el registro, para otorgar el derecho.

Sobre este punto, cabe resaltar el término “*aparente*”, pues éste cimentará el fundamento del requisito de buena fe, a mi consideración el más importante y el que más complejidad puede llegar a provocar ante el escenario de un proceso judicial y la actuación de medios probatorios por parte del tercero adquirente.

La apariencia de la legitimidad del derecho del transferente, ya sea a título de propietario o de apoderado, es vital, en vista de que sólo de esta manera la inexactitud del registro no podría ser detectada a simple vista.

3. La adquisición del tercero debe estar inscrita.

Este es, cronológicamente hablando, el punto de partida de la fe pública registral a favor del tercero adquirente, dado que la inscripción de su derecho tendrá como causal de legitimidad la propia ley (y no la causalidad negocial) que lo protegerá *erga omnes*, a diferencia de la situación desventajosa en la que caerá el propietario original.

Se debe distinguir el efecto de la inscripción de la adquisición del tercero en dos ámbitos distinguibles (Avendaño, 2011): a) la convalidación registral de los vicios en el título; y b) la fe pública registral, que es donde nos coloca nuestra propia legislación. En el caso de la convalidación, esta se encuentra proscrita en el Perú, a razón de que nuestro sistema registral, al igual que en el caso español, la inscripción no es constitutiva, sino que se trata de una gama de garantías a favor de la adquisición y la seguridad jurídica transaccional. Sobre este punto, Matilde Cuenca Casa (Cuenca Casas, 2007, p. 367), citando a Gordillo Cañas, explica: “*El*

principio de fe pública registral garantiza aquello que es objeto de publicidad: se publican titularidades y se garantiza que, frente a determinados terceros, el que aparece como titular lo es jurídicamente, aunque no sea así en la realidad extrarregistral. De ahí que el art. 34 LH provoque adquisiciones a non domino [GORDILLO CAÑAS (2006), p. 510]. Este es el efecto más potente del principio de fe pública registral, pero no el único, pues como señala el último autor citado “el Registro protege al tercero que adquiere de titular inscrito, no sólo contra el defecto radical y absoluto de titularidad en el transmitente, sino también contra las condiciones y causas que la hacen inestable y la dejen pendiente, y contra las cargas y límites que, igualmente existentes aunque no inscritas, la recortan en sí sin que el tercero adquirente pueda normalmente saberlo”” (Sic).

4. El título del transferente debe estar viciado por causas que no consten en los asientos registrales o los títulos archivados.

A fin de beneficiarse con los efectos del artículo 2014, el tercero debe desplegar una conducta diligente respecto a la información que debe procurar como acto previo su adquisición. Esta diligencia en el comportamiento del tercero debe desplegarse en función al conocimiento efectivo de los eventuales defectos que puedan aparecer en el título de su transferente, tanto a nivel registral (realidad objetiva registral que consten en los asientos y los títulos archivados), como a nivel extra registral (en cuyo caso la subjetividad es por demás relevante en aquellos casos de falsificación documentaria o suplantación de identidad).

5. Buena fe.

En todos los escenarios, la conducta del tercero debe guardar concordancia con el deber de diligencia expresado *supra*. La presunción de buena fe es rebatible y superable (*iuris tantum*) en instancias judiciales en el que se esté discutiendo la nulidad, anulabilidad, o ineficacia del título dentro de la cadena de transferencias inscritas en la partida registral del bien en litigio, siempre y cuando se acredite una conducta dolosa o negligente por parte del tercero a fin de no ser protegido por la fe pública registral (Gonzales Barrón, 2014).

5.1.3 La fe pública registral en la STC 00018-2015-AI.

Al haber sentado las bases para entender el alcance del principio de fe pública registral, nuestro razonamiento lógico nos lleva a seguir con el análisis que realiza el Tribunal Constitucional en la Sentencia de Inconstitucionalidad contra las normas de la Ley 30310 que ordena la no afectación del mencionado principio registral en casos de falsificación documentaria o suplantación de identidad en perjuicio del propietario originario.

Como ya se ha adelantado, el objeto de dicho proceso de inconstitucionalidad es, puntualmente, el artículo 5° de la ley 30313: *“La información contenida en las inscripciones y anotaciones preventivas que han sido canceladas, no perjudica al tercero en los términos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil. Tampoco perjudican las inscripciones, anotaciones o los títulos pendientes cuya prioridad registral sea anterior al asiento de cancelación”*; asimismo, la inconstitucionalidad del término “cancele”, además del sentido interpretativo del término “anule” en el contexto de las causales de nulidad por falsedad documentaria o suplantación de identidad que no afectarían los derechos del tercero de buena fe, según el modificado artículo 2014° del Código Civil.

Es preciso anotar que la Ley N° 30313 creó un nuevo modo de dejar sin efecto una inscripción, a través de los procedimientos de oposición y cancelación en sede registral de aquellos títulos presentados y en proceso de calificación (en el caso de oposición), así como de los ya inscritos (cancelación), por causa de falsificación de documentos o suplantación de la identidad del propietario original de un inmueble. Sobre el procedimiento de cancelación en sede registral, se ha dicho que no plantea una solución novedosa para hacer frente al fenómeno delictivo de las mafias inmobiliarias (caso Orellana) que aprovechan las brechas del sistema para registrar titularidades ilegítimas en perjuicio de los propietarios víctimas. Jorge Ortiz Pasco (Ortiz Pasco, 2015, p.10) sostiene que dicha herramienta normativa, lejos de considerarse novedosa o revolucionaria, tiene como antecedente inmediato (y copiado) el Bloqueo por Falsedad Documental, incorporado y regulado por en el año 2012 mediante Resolución del Superintendente Nacional de Registros Públicos N° 019-2012-SUNARP/SN⁸, en cuyas disposiciones 5.6 y 5.7 estableció:

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 29 de febrero de 2012.

5.6. Bloqueo por Presunta Falsificación de Documento

El Bloqueo por Presunta Falsificación de Documento consiste en una anotación en la partida registral para publicitar sobre la detección, en sede registral, de la existencia de un asiento registral extendido en mérito de un título que presuntamente contiene documento falsificado.

5.7. Efectos de la anotación del Bloqueo por Presunta Falsificación de Documento

Una vez generado el asiento de presentación correspondiente al Bloqueo, los Registradores Públicos procederán a suspender los títulos cuyos asientos de presentación son de fecha posterior al mismo, siempre que tengan vinculación con el asiento registral cuyo título que lo fundamenta contiene presuntamente el documento falsificado; salvo la medida cautelar dictada por el órgano jurisdiccional que busca asegurar la decisión final y consecuente cancelación del mencionado asiento registral.

Asimismo, el mismo autor nos dice que la diferencia entre ambas normas radica en que, en el caso de la ley 30313, la responsabilidad es endosada en su totalidad a los autores (notarios, cónsules, funcionarios administrativos, árbitros y jueces), de los documentos que ingresan al registro para su calificación, en caso estos provengan de ilícitos penales como los antes señalados, mientras que en el reglamento de Superintendencia, el mismo organismo registral (SUNARP) se responsabilizaba por su cumplimiento:

IX. RESPONSABILIDAD

Son responsables del cumplimiento de esta Directiva, los Órganos de la Sede Central de la SUNARP, los Órganos Desconcentrados de la SUNARP y la Procuraduría de la SUNARP.

A modo de complementar la crítica formula por Ortiz Pasco, debe precisarse que, al igual que el artículo 5° de la ley 30313, el tercero registral dotado de fe pública registral no se perjudicaba por la anotación del bloqueo por falsificación, tal como se desprende de la disposición 6.3.4:

6.3.4. No exista un tercero con derecho inscrito que se encuentre protegido por la fe pública registral prevista en el artículo 2014 del Código Civil.

En este punto, me detengo a anticipar mi posición ante la demanda presentada por la parte activa legitimada (representada por el jurista, Gunther Gonzales Barrón): debía ser declarada improcedente y no infundada, en razón de que no sólo no eran normas inconstitucionales que supuestamente afectaban el derecho a la inviolabilidad del

propiedad, a la vivienda, a la dignidad y demás derechos constitucionales alegados en la incoada, sino que el hecho de que se discuta en instancias constitucionales, elementos propios del derecho común (léase derecho civil y registral), constituye un impedimento por parte del Tribunal Constitucional para tomar posición ante un conflicto de naturaleza infra constitucional.

Y es que la fe pública registral no es agravante para el derecho de propiedad, sino que es una garantía del tráfico negocial, razón de ser del Sistema Registral en el Perú (Garazatua, 2020), que dota de contenido al derecho de propiedad en su faz constitucional (limitada y regulada en beneficio del interés común y la seguridad jurídica).

Si observamos, severamente, el sentido y finalidad de una acción de inconstitucionalidad es que ésta debe detenerse en aquellos ámbitos en los que los demás operadores jurídicos (legisladores y órganos jurisdiccionales en el ámbito de un proceso de nulidad de acto jurídico), no puedan intervenir por la misma gravedad de la afectación constitucional; sin embargo, en el presente caso, la interpretación que el Tribunal le da a una norma civil, no se basa en evitar que ésta deje de afectar derechos constitucionales para seguir formando parte del ordenamiento jurídico, sino que bajo una concepción principalmente subjetiva de la posición de desventaja de los propietarios víctimas de falsificaciones y suplantación, de identidad respecto a los terceros (que ya cumplieron con los requisitos taxativos del principio de fe pública registral), pretende incorporar supuestos de hecho adicionales (motivación cualificada caso por caso, posesión, diligencia y obligada observancia de la alerta registral), yendo más allá de su competencia, **porque interpretar no es legislar.**

5.2. Con relación a los Aspectos Constitucionales del derecho de propiedad en el Perú.

La propiedad en el Perú es reconocida como un derecho constitucional en la actual Constitución Política de 1993, como también lo fue en la Constitución de 1979 pese a tener un modelo económico de corte estatista, en el artículo 2° numeral 14: *“Toda persona tiene derecho: (...) A la propiedad y a la herencia dentro de la Constitución y las leyes”*.

Ahora bien, como cualquier otro derecho, fundamental o no, éste no es absoluto sino que se encuentra limitado por la misma norma constitucional, en este sentido, el artículo 70° ordena: *“El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. **Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su***

propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”. (Subrayado y resaltado mío).

En este mismo sentido, el artículo 71° dispone: “En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. **Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido.** Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley”. (Subrayado y resaltado mío).

Vemos pues, que claramente la misma Constitución prevé que el derecho a la propiedad está sujeto a limitaciones legales y que debe armonizarse con los demás derechos y libertades individuales, así como con el ordenamiento público y el bien común⁹.

No debemos dejar de lado las restricciones propias de la legislación urbanística que prevé un complejo mecanismo de licencias administrativas y procedimientos técnicos de escrupuloso cumplimiento a fin de desplegar el dominio sobre inmuebles que aún se encuentran en vías de adaptarse al planeamiento territorial de la ciudad a la que pertenece, como es el caso de la Ley de Habilitaciones Urbanas N° 29090, en cuyo artículo 1° ordena: “La presente Ley tiene el objeto de **establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; y la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación; garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública.** Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley”. (Subrayado y resaltado mío).

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 0008-2003-AI del 11 de noviembre de 2003.

En consecuencia, como sostiene Gilberto Mendoza del Maestro (Mendoza del Maestro, 2013, p. 107), *“para establecer restricciones a la propiedad, se han establecido como admisibles para el goce y ejercicio este derecho: (i) estar establecidas por ley; (ii) ser necesarias; (iii) ser proporcionales; y, (iv) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática. Así, el derecho de propiedad solamente puede ser materia de restricciones por las causas y finalidades señaladas en la propia Constitución.”*.

Respecto al punto (i), la restricción al derecho de propiedad de aquel que manifiesta ser víctima de falsificación o suplantación, se sustenta en la aplicación del artículo 2014 del Código Civil, por tanto, no es una restricción antojadiza, sino amparada en una norma legal que propende y prioriza la seguridad jurídica de las transacción y dinamismo del mercado inmobiliario. Sobre el punto (ii), no cabe duda que dicha restricción es necesaria ya que sin ésta no sería posible establecer una solución clara ante los conflictos suscitados entre dos personas que pugnan porque se reconozca su propiedad. Ante el punto (iii), la proporcionalidad esta corroborada, ya que el establecimiento del tercero depende del análisis que realice el órgano jurisdiccional en un proceso de nulidad de acto jurídico, con el respectivo procedimiento de actuación valoración de medios probatorios que intenten romper con la presunción de buena fe del tercero registral. En el punto (iv), como ya se ha dicho, la seguridad jurídica en su aspecto dinámico es un objetivo que toda economía social de libre mercado debería tener como pilar fundamental, en beneficio de toda la sociedad y no sólo de los propietarios.

En consecuencia, es evidente que el derecho de propiedad no puede ser reconocido como un derecho absoluto, sino que la propia Constitución lo limita en función de las disposiciones constitucionales (expropiaciones, propiedad de extranjeros) y legales (fe pública registral y normas urbanísticas) que lo dotan de contenido social y de interés común de la sociedad.

5.3. Con relación a la Interpretación del Tribunal sobre la correcta aplicación del artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313.

El fallo del Tribunal Constitucional, si bien declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad incoada, estableció los siguientes métodos de interpretación en la aplicación del modificado artículo 2014° del Código Civil:

1. *INTERPRETAR que los extremos cuestionados del artículo 5 y de la Primera Disposición Complementaria y Modificatoria de la Ley 30313 son constitucionales en tanto se considere que para la configuración de la buena fe del tercero se debe haber desplegado una conducta diligente y prudente, según los fundamentos de esta sentencia, desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de haber dado pleno cumplimiento a todos los requisitos establecidos en el artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313.*
2. *INTERPRETAR que la aplicación en una decisión judicial del artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313, en caso el propietario original haya sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad y se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que hayan dificultado el cumplimiento de su deber de diligencia, como puede ser la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole, requiere de una motivación cualificada.*

Asimismo, es pertinente acotar que con fecha 13 de julio de 2020, se interpuso solicitud de aclaración de la Sentencia materia del presente informe; tras lo cual, con fecha 07 de enero de 2021, se emitió la respectiva resolución dando respuesta:

Sobre el pedido de aclaración del fundamento 65¹⁰, el Tribunal dijo:

- *En efecto, si este Tribunal ha resuelto que solo con base en una motivación cualificada los jueces pueden aplicar el artículo 2014 del Código Civil en una decisión judicial, en los términos modificados por la Ley 30313 — cuando el propietario original sea víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad, y se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que dificulten el cumplimiento de su deber de diligencia como la precariedad de su situación socioeconómica, nivel educativo, sociocultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole—, a contrario sensu, los jueces pueden*

¹⁰ Fundamento 3 de la resolución aclaratoria: “En lo concerniente al fundamento jurídico 65 de la sentencia, el solicitante sostiene que la única forma de comprenderlo de forma coherente con el criterio interpretativo que se realiza en la parte resolutive de la sentencia, para fines de evaluar cuidadosamente la posición del vulnerable, es aceptar que con la suficiente motivación “el juez puede optar por la posición jurídica del **propietario en desventaja**, y no por la del tercero”. Añade que dicha precisión se debería agregar a la parte resolutive interpretativa de la sentencia para “la mayor seguridad jurídica de todos los partícipes en el circuito económico, así como de los jueces que tendrán a su cargo resolver los conflictos”.

resolver las controversias jurídicas relacionadas con la referida materia a favor del propietario original, siempre que se configuren los supuestos mencionados supra.

Sobre el pedido de aclaración del fundamento jurídico 136¹¹:

- *De los fundamentos glosados de la sentencia, se deriva claramente el deber del juez de desarrollar una motivación cualificada cuando su decisión favorezca el derecho del tercero de buena fe en detrimento del derecho del propietario original en situación de especial vulnerabilidad, lo cual incluye al propietario de la vivienda víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad.*

Al respecto, se evidencia que el Tribunal ha tomado partido por la protección paternalista de las condiciones de vulnerabilidad de los propietarios víctimas de falsificación, así como de la condición de vivienda del inmueble en disputa, ello en detrimento de la protección del tercero premunido con fe pública registral.

Martín Mejorada (Mejorada Chauca, 2021), sostiene sobre este punto: *“Es increíble cómo se genera incertidumbre de un plumazo. ¿Qué tiene que ver con la buena fe del tercero (convicción o creencia de que se está adquiriendo correctamente) la situación socio económica de un propietario anterior? No hay relación lógica entre una y otra cosa. El comprador revisa los títulos, la posesión y documentos circundantes para determinar si el transferente es propietario. Es un examen sobre la titularidad que se pretende adquirir, no una evaluación social o cultural de la calidad personal de los propietarios predecesores”.*

En añadidura a los requisitos ya restringidos del artículo 2014° por el deber de comprobar la posesión y la lectura de los títulos archivados, ahora el tercero tendría que evaluar la posición económica del perjudicado, lo que no tiene razón de ser, ya que el tercero desconoce de su existencia, pues éste ha confiado en la apariencia de la titularidad de su transferente, y no de las condiciones patrimoniales sociales educativas o culturales,

¹¹ Fundamento 10: *“se solicita que se precise que, al igual que los propietarios que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, los **dueños de viviendas** cuenten con una protección especial, de tal forma que, con la suficiente motivación, los jueces puedan optar por proteger su posición jurídica y no la del tercero. Indica que ello no ha sido objeto de interpretación específica en la parte resolutive de la sentencia”.*

incluso si el inmueble adquirido tiene la condición de vivienda, del propietario defraudado.

Ello trae consigo una relativización de la seguridad del tráfico inmobiliario, lo que repercute en la disminución de la confianza en el mercado, la pre-determinabilidad de la ley y la certeza que debería producir el derecho en las relaciones jurídicas que dinamizan la sociedad. Finalmente, si se ha querido cuidar al desprotegido, sólo se ha conseguido desamparar el dinamismo económico que al final de cuentas afecta a toda la colectividad, y no a unas cuantas excepciones que se presumen violentados por un sistema registral que, en la gran mayoría de los casos, promueve confianza a través de lo que publicita, a raíz de la presunción de legitimidad de los asientos registrales.

VI. Conclusiones.

- El Tribunal Constitucional, si bien se encuentra habilitado para interpretar aquellas normas con rango de ley, en la medida de que ésta cualidad interpretativa, le otorgue el contenido suficiente para seguir formando parte del ordenamiento jurídico, sin contrariar la Norma Fundamental, en el presente caso, excedió su ámbito de competencia al regular un aspecto civil del derecho de propiedad, como es la restricción del principio de fe pública registral, lo que le correspondía al legislador o, en el ámbito de interpretación y aplicación, al Juez Civil; en consecuencia, debió acotar su análisis, únicamente, en el aspecto constitucional, dentro del cual ya había concluido que la norma materia del proceso era constitucional.
- Si bien es real el fenómeno de las mafias inmobiliarias que a través de delitos como la falsedad genérica, se apoderan de bienes ajenos y los incorporan al tráfico jurídico mediante la venta a terceros, no corresponde buscar soluciones en desmedro de la seguridad jurídica que otorga la fe pública registral, más aún cuando la incidencia de dichas situaciones son excepcionales, siendo la regla de que la preferencia por el tercero que cumple con los requisitos del 2014 favorece la confianza del mercado en beneficio del interés general.
- La aparición del tercero registral no se crea ipso iure, sino que nace a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos por la fe pública registral, dicha verificación se hará en el contexto de un proceso judicial, con la intermediación de

un Juez quien actuará y valorará los medios de prueba que intenten destruir la presunción de buena fe, así como la exigencia de diligencia requerida por la interpretación creada por el Tribunal.

- La condición de vulnerabilidad del propietario no puede reemplazar la protección de tercero dotado de fe pública registral, siendo el caso que, según la interpretación creada por el Tribunal Constitucional, el Juez deberá sustentar su decisión de preferir al tercero, mediante una motivación cualificada.
- Los requisitos adicionales integrados por el Tribunal, como la verificación de la posesión por parte del tercero, la condición de vulnerabilidad del propietario o, en el caso del mismo inmueble, que se trate de una vivienda, sólo encarece los costos de transacción y desincentivan a los actores económicos a confiar en las reglas preestablecidas que dotan de seguridad jurídica a las transacciones inmobiliarias.

VII. Recomendaciones.

- Implementar un sistema de seguros, que prevean que los perjuicios provocados por las mafias inmobiliarias en detrimento del propietario víctima de falsificación documental o suplantación de identidad, sean justamente resarcidos, sin necesidad de debilitar la institución del tercero con fe pública registral.
- La solución a dicho fenómeno delictivo no pasa por desamparar al tercero, ni castigar a los funcionarios autores de los instrumentos públicos que ingresan al Registro, sino por la eficiencia en la administración de justicia, tanto de los jueces como de los fiscales, que deben hacer las leyes penales que castigan dichas acciones delictivas.

VIII. Bibliografía.-

- Avendaño Valdez, J y Risco Sotil R.F. (2012). Pautas para la aplicación del Principio de Fe Pública Registral. *Revista Ius Et Veritas* N° 45, pp. 188 – 201.
- Boulin Zapata, A. (1977). El Principio de Fe Pública Registral en el Derecho Argentino. *Idearium*, pp. 1-10.
- Cocchella Diez, R (2017). *El Supuesto Remedio de la Ley 30313 y Otras Supuestas Herramientas en el Registro* (Trabajo Académico Segunda Especialidad). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cuenca Casas, M (2007). *Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Marzo de 2007: Alcance del artículo 34 de la Ley Hipotecaria en relación con la venta de cosa ajena llevada a cabo por titular registral*. (Trabajo Académico). Universidad Complutense de Madrid.
- Garazatua Nuñovero, J.J. (2020). La ensombrecida protección del tercero registral: ¿Crisis de identidad o simple agotamiento? *Revista Gaceta Civil y Procesal Civil*. N° 86 Agosto 2020, pp. 103-126.
- Gonzales Barrón, G. (Primera Edición) (2014). *Los Principios Registrales en el Conflicto Judicial*. Lima.
- Gonzales Barrón, G. (2011). Constitución y Principios Registrales. *Derecho y Cambio Social*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3885950>
- Gonzales Loli, J.L. y Luque Rázuri C.M. (2020). La fe pública registral y la STC Exp. N° 00018-2015-PI/TC, Un enfoque constitucional y registral. *Gaceta Constitucional*, Tomo 152, pp. 42-53.
- Gonzales Loli, J.L. (1997). Seguridad Jurídica y Registros Inmobiliarios: Un Análisis desde el Análisis Económico del Derecho. *Revista del Colegio de Notarios de Lima*, Año VII Número, pp. 111-124.

- Gordillo Cañas, A. (2008). *El principio de fe pública registral (II)* (Estudio Monográfico). Universidad de Sevilla.
- Jiménez Paris, T.A. (2015). *El Tercero del Artículo 32 de la Ley Hipotecaria* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid.
- Mejorada Chauca, O.M. (13 de julio de 2020) Re: Fortalecida fe pública registral. Recuperado de <https://laley.pe/art/9925/fortalecida-fe-publica-registral>.
- Mejorada Chauca, O.M. (05 de febrero de 2021) Re: Terceros de buena fe: oscura aclaración del TC. Recuperado de <https://lpderecho.pe/terceros-de-buena-fe-oscura-aclaracion-del-tc/>
- Mendoza del Maestro, G. (2013). Apuntes sobre el Derecho de Propiedad a partir de sus Contornos Constitucionales. *Foro Jurídico*, (12), 97-108. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13803>
- Moisset de Espanez, L. (Tercera Edición) (2003). *Publicidad Registral*. Buenos Aires.
- Montoya Chávez, V. (2018). El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014). Recuperado de https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El_Proceso_de_Inconstitucionalidad.pdf
- Muñoz Hernández, G. C. (2017). El proceso de inconstitucionalidad. Recuperado https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/temario_proceso_de_inconstitucionalidad.pdf
- Ortega Mejía, C. V. (2020). *El VIII Pleno Casatorio y el Dualismo del Tercero Registral: Una Aproximación Jurisprudencial a la Tesis Monista* (Trabajo Académico Segunda Especialidad). Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Ortiz Pasco, J.A. (2020). Cinco años después se dicta Sentencia y perdonen, pero seguimos en lo mismo: El caso del tercero de buena fe. *Revista Gaceta Civil y Procesal Civil*. N° 86 Agosto 2020, pp. 83-90.
- Ortiz Pasco, J.A. (2020). *La Calificación Registral: ¿Dónde Estamos?* (Tesis de Maestría). Universidad de San Martín de Porres.
- Pasco Araujo, A. (2020). El fin de un debate: La Constitucionalidad de la Fe Pública Registral, Pautas y Lineamientos para la aplicación del artículo 2014 del Código Civil según el Tribunal Constitucional. *Revista Gaceta Civil y Procesal Civil*. N° 86 Agosto 2020, pp. 35-60.
- Pérez-Blanco, M. (2017) *El Tercero de los Artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria*. (Trabajo Monográfico). Pontificia Universidad Comillas de Madrid.
- Rabanal Florián, D.T. (2020). *La Fe Pública Registral, en los casos de fraude inmobiliario, a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente. N° 00018-2015-PI/TC* (Tesis Bachillerato). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Revista Caretas (2011). Caso Rodolfo Orellana: conoce datos importantes de la red de tráfico de terrenos y estafas que lideró el abogado. Recuperado de <https://caretas.pe/politica/la-telarana-de-orellana/>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 207/2020

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0018-2015-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5 de marzo de 2020

Caso del Tercero de Buena Fe

CIUDADANOS C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

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

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

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

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

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

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

2.1. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

III. FALLO

Handwritten signature and initials 'MP1'.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES**A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

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

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

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

B. DEBATE CONSTITUCIONAL**B-1. Demanda**

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

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

MPL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valorativa; por lo que resulta contradictorio que se perjudique, sin razón justificativa, al propietario legítimo.

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

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

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

MP/1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

MMI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

B-2. Contestación de la demanda

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resarcimiento del daño ocasionado.

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

II. FUNDAMENTOS

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

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

“Artículo 1. Objeto de la Ley

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

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

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4. Respecto al primer supuesto, y de conformidad con el artículo 31 del Reglamento de la Ley 30313, aprobado por el Decreto Supremo 10-2016-JUS, y publicado el 23 de julio de 2016 en el diario oficial *El Peruano*, se advierte que el administrado está facultado para oponerse al procedimiento de inscripción registral en trámite a fin de que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante Sunarp) ordene la tacha del título por falsificación de documentos o suplantación de identidad.

5. En relación con el segundo supuesto, y en atención a lo establecido en los artículos 46 y 47 del referido reglamento, la cancelación registral no busca cuestionar el procedimiento de inscripción, tal como es el caso de la oposición registral. Por el contrario, tiene por finalidad dejar sin efecto un asiento registral irregular extendido en cualquiera de los registros a cargo de la Sunarp, en los supuestos de falsificación documentaria y/o suplantación de identidad.

6. Asimismo, el artículo 5 y la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del artículo 2014 del Código Civil, establecidos en la ley en mención, disponen lo siguiente:

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

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

2.1. Sobre la supuesta vulneración del derecho de propiedad

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

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

14. Desde la perspectiva del derecho civil, el derecho a la propiedad también es concebido como aquella potestad jurídica que permite a todo individuo usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. En consecuencia, en virtud del derecho a la propiedad, una persona puede servirse del bien, percibir las ganancias que se generen con éste y darle el destino que considere pertinente de acuerdo a sus intereses.

15. Ahora bien, un modelo de Estado Constitucional de Derecho se caracteriza por la concurrencia de derechos y principios que orientan el actuar público y privado, a fin de garantizar la convivencia social y el desarrollo del país. De ahí que, ningún derecho subjetivo, entre ellos el derecho a la propiedad, cuente con un carácter absoluto.

16. Pero, además, corresponde precisar que en el Capítulo III (“De la propiedad”) del Título III de la Constitución Política del Perú de 1993, titulado “Régimen económico”, se encuentra el artículo 70, según el cual:

“El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.” [Énfasis agregado]

17. Como se puede apreciar, la Constitución Política de 1993 garantiza que el derecho a la propiedad sea ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites legales. Esto, claro está, hace referencia a la función social del derecho a la propiedad (Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 26).

18. En atención a los fines del Estado Social y Democrático, la Constitución reconoce la función social de la propiedad, que se sustenta en la doble dimensión de este derecho, como derecho subjetivo y como un instituto y valor objetivo que informa el ordenamiento jurídico. Las actuaciones legítimas que de dicha función social se deriven pueden exigir también un conjunto de deberes y obligaciones concernientes a su ejercicio, en atención a los intereses colectivos de la Nación.

19. Por estas consideraciones, este Tribunal reafirma que el derecho a la propiedad es, esencialmente, un derecho de toda persona y, a la vez, un principio constitucionalmente garantizado (Sentencia 0008-2003-PI/TC, fundamento 26). De esta manera, el derecho de propiedad faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia (Sentencia 0864-2009-AA/TC, fundamento 20).

MMF



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

MMA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

31. En suma, si bien en el pasado, este Tribunal ha sostenido que era la inscripción del derecho de propiedad en un registro público el medio a través del cual el derecho trascendía su condición de tal y se convertía en una garantía para la creación de riqueza (Sentencia 0016-2002-AI/TC, fundamento 5), también fue cuidadoso en señalar que la garantía que reviste el título inscrito será meramente aparente si no se crean las condiciones razonables y suficientes para que el procedimiento previo a la inscripción esté provisto también de la suficiente seguridad jurídica, pues de lo que se trata es de que el registro sea fiel reflejo de la realidad jurídica extra registral (Sentencia 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC y acumulados, fundamento 4).
32. Por ello, es necesario que el Estado cree las garantías que permitan institucionalizar el derecho a la propiedad, de forma tal que se cuente con los mecanismos indispensables para combatir los actos ilícitos que atenten contra los derechos de los propietarios.
33. Precisamente, en atención a esto último, este Tribunal advierte que la realidad actual plantea que en determinados supuestos ello, por sí mismo, no basta para garantizar los derechos del propietario como tampoco es suficiente para coadyuvar al desarrollo económico de la sociedad, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.
34. Así, al grave problema social en relación a la propiedad, reconocido en el pasado por este Tribunal y caracterizado por el considerable número de propietarios en nuestro país que no poseen un título de propiedad inscrito en registros públicos, situación que impide ejercer a plenitud el derecho a la propiedad constitucionalmente reconocido, se suman otros problemas igualmente alarmantes y que socavan las bases del Estado Constitucional de Derecho, como es el caso de la corrupción, expresada, en relación al caso que nos ocupa, en las actuaciones ilícitas que se materializan con la falsificación de documentos y con la suplantación de identidades de los propietarios originarios.
35. De esta forma, en tales escenarios, la inscripción en los registros públicos de un título de propiedad, que como se ha indicado previamente, dota en principio de seguridad jurídica, resulta insuficiente si es que el propietario no mantiene una conducta diligente en relación al registro. Al respecto, es de conocimiento de este Tribunal que la Sunarp ofrece mecanismos gratuitos para proteger la propiedad, tales como el servicio de alerta registral, el cual comprende a su vez: i) la alerta de inscripción y ii) la alerta de publicidad.
36. Por lo expuesto, si se considera que el ejercicio de derechos, como la propiedad, implica también el cumplimiento de deberes, entonces, le corresponde al propietario el cumplimiento de un deber de diligencia con relación al registro, haciendo uso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Artículo 2013. Principio de legitimación

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 2. Naturaleza del procedimiento de inscripción registral:

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

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

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

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4. Supuestos especiales de cancelación de los asientos registrales

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

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

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

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

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

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

Artículo 66.- Tercero de buena fe

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

MMI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

60. En esa misma línea, se encuentra la Casación 105-2016-Santa de fecha 4 de octubre de 2017 (fundamento cuarto) y, especialmente, la Casación 1430-2016-Lima, de fecha 21 de marzo de 2018 (fundamento vigésimo), resolución en la que los jueces supremos respaldaron la conclusión según la cual en el caso concreto no se había configurado la buena fe de los demandados por cuanto estos se encontraron en la posibilidad razonable de conocer quiénes eran los poseedores del inmueble *sub litis* así como el título que ostentaban.
61. Así también, además de reiterar el criterio esbozado en las resoluciones previamente citadas, en la Casación 11620-2016-Junín, de fecha 27 de marzo de 2018, se indicó en su fundamento 6.9 que:

Si bien el artículo 2014 del Código Civil precisa que el adquirente es protegido en la medida en que ha incorporado a su patrimonio derechos sustentado en la fe del registro (confianza en la apariencia registral); sin embargo, en la misma línea interpretativa de la Sala de mérito debe considerarse que la buena fe no solo se acredita con revisar los antecedentes registrales o con obtener anticipadamente al negocio jurídico de compraventa el certificado de gravamen, *sino que exige se tenga que indagar sobre la situación real del inmueble, por sobre todo si los que lo transfirieron tienen la capacidad para disponer el derecho, lo cual no ha sucedido en el caso concreto.*

62. En atención a todo lo previamente indicado, este Tribunal reafirma que la exigencia de diligencia y prudencia antes requeridas, en escenarios de falsificación de documentos y la suplantación de identidad en perjuicio del propietario original, no solo es coherente con los requisitos de las disposiciones normativas relativas a la configuración de la buena fe del tercero cuando el bien está relacionado con ciertas actividades ilícitas, como se ha indicado previamente, sino que también resulta conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema desarrollada en torno al contenido y alcances del artículo 2014 del Código Civil.
63. En todo caso, no puede perderse de vista que la exigencia de determinados requisitos para la configuración de la buena fe del tercero, especialmente en escenarios donde el propietario ha sido víctima de falsificación de documentos y suplantación de identidad, debe tener en cuenta, necesariamente, las particularidades y características de cada caso concreto.
64. Por otro lado, en escenarios en los que la víctima de los actos delictivos deja de ser propietario en aplicación del aludido artículo 2014 del Código Civil, modificado por la Ley 30313, y se encuentre en situaciones de especial vulnerabilidad que hayan dificultado el cumplimiento de su deber de diligencia, como puede ser la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole, corresponderá al juez, en caso de controversia, sustentar su decisión a través del desarrollo de una motivación cualificada.

MM1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

74. Efectivamente, cuando los árbitros dirimen conflictos pueden cometer ilícitos que ameriten que el legislador regule en determinado sentido la responsabilidad de éstos, en materia civil y penal, con la finalidad de prevenirlos y evitar, que en situaciones como las reguladas por las disposiciones cuestionadas en el presente proceso, de falsificación de documentos y suplantación de identidad, se amenace o vulnere el derecho de propiedad.

75. En tercer lugar, en el caso de los jueces, debe recordarse que de acuerdo al artículo 200 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo 017-93-JUS, se tiene que:

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

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

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

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

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

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

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

MPA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

MFI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

MMH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MMP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollo y promover las distintas áreas relativas a lo económico, político, social y cultural, atendiendo siempre al respeto del goce y disfrute de los derechos fundamentales. En cuanto al elemento social de esta forma de Estado, éste ha constituido “un logro de luchas sociales (...) que integraba políticamente (incluso constitucionalmente) las aspiraciones de derechos sociales reivindicadas largamente por partidos, sindicatos y colectivos defensores de los derechos sociales básicos: seguro médico, educación, pensiones de jubilación (...)”¹. En lo que respecta al elemento democrático, éste refuerza la importancia de las instituciones jurídico-políticas y de la sociedad civil, en atención a los verdaderos intereses generales, que comprenden legítimos intereses individuales², canalizados a través de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

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

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

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

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

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

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MP1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

(...) el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda (...) constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto⁴.

127. Entre tales factores se encuentran según dicho Comité:

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

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

⁴ *Ibid.*, párr. 8.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

⁵ íd.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

MPL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M/A



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda.

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

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



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

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

LOS DERECHOS SOCIALES

1. Un Estado Social y Democrático de Derecho se caracteriza por privilegiar valores tales como la igualdad y la libertad siempre que apunten al desarrollo de la dignidad humana, tal como está señalado en el artículo 1 de nuestra Constitución. En ese sentido, es necesario articular los derechos fundamentales que de allí nacen.
2. Los derechos sociales han recorrido un largo camino, algunas veces para avanzar, otras para retroceder, pues incluso su propia locución ha servido para abordar diferentes situaciones normativas¹. En efecto, antes de entrar a la clásica distinción entre los derechos sociales y otros derechos, la propia acepción “derechos sociales” tiene varios sentidos: i) derechos sociales internacionales; ii) derechos sociales legislativos; iii) derechos sociales constitucionales².

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

4. Dichas distinciones pretenden asignar una característica única tanto a los derechos sociales como a los civiles. No obstante, se pueden presentar diferentes supuestos que dan cuenta del carácter autónomo y a su vez prestacional de algunos derechos sociales³.
- ❖ Derechos sociales que en alguna medida comportan obligaciones negativas para el Estado, pero cuyo rasgo definidor principal sigue siendo prestacional. En este supuesto pueden encontrarse la mayoría de los derechos sociales.

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

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

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



- ❖ Derechos sociales cuyo rasgo definidor principal no es la prestación, sino la autonomía. Precisamente, en este supuesto se encuentran derechos como la huelga o libertad sindical.
 - ❖ Derechos civiles y políticos que en alguna medida tienen un carácter prestacional pero sin perder su condición de derechos de autonomía. Aquí tenemos derechos como a la libertad religiosa o la libertad de trabajo.
5. Si bien el Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia constitucional, no ha delimitado la tutela de los derechos sociales como en el párrafo anterior, sí es factible sostener que la diferencia entre derechos civiles y derechos sociales ha sido superada.
 6. En efecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que si bien la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población⁴.
 7. En esa misma línea, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un conjunto de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Cuestión distinta es que las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos⁵.
 8. Como puede apreciarse, no existen diferencias, en razón a su estructura, entre los derechos individuales y los derechos sociales, por lo que éstos últimos son tan exigibles como los primeros. Caso contrario, confirmaríamos el presunto carácter programático de los derechos sociales, posición que ha sido superada ampliamente.
 9. La protección de los derechos sociales por las Cortes Constitucionales o quien haga de sus veces es indudable. Ergo, la problemática de los derechos sociales fundamentales no solamente la encontramos en su justiciabilidad, sino en la ejecución de las sentencias sobre la materia. Y es que la diferentes perspectivas en

⁴ Exp. 02945-2003-AA, fundamento jurídico 12.

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



que se pueda vincular el control constitucional⁶ con las diferentes técnicas de interpretación jurídica respecto de los derechos sociales requieren necesariamente un Tribunal Constitucional fuerte, pero limitado.

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

EL DERECHO A LA IGUALDAD

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

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

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

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

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



15. Sin embargo, el derecho a la igualdad definida en estos términos por nuestra jurisprudencia constitucional, a nuestro juicio, no es suficiente para dar cuenta de las violaciones sistemáticas. En ese sentido, aquellas personas que padecen los efectos de esa discriminación no pueden salir de esa situación en forma individual y por sus propios medios, sino que se requieren medidas de acción positiva reparadoras o transformadoras para lograr igualdad real de oportunidades para el ejercicio de los derechos⁷. En consecuencia, considero que los alcances del derecho a la igualdad deberían ser ampliados por la justicia constitucional.
16. Lo que nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado en parte de su jurisprudencia es la igualdad formal en tanto ha sostenido que no hay vulneración al derecho a la igualdad siempre que se trate del mismo modo a las personas que se encuentran en una idéntica situación. Esta primera tesis tiene algunos inconvenientes. Primero no da cuenta de las violaciones estructurales, pues parte de comparar una situación individual frente a otras. Asimismo, no examina si las razones por las que se realizó la clasificación son legítimas. Finalmente, no verifica cuáles son las circunstancias y las propiedades relevantes para que una situación pueda ser calificada como desigual.
17. Una segunda manera de abordar la igualdad es a través de una perspectiva material. Lo que se busca aquí es la razonabilidad de la medida presuntamente contraria al derecho a la igualdad. Para lograr dicho cometido, se utilizan tres sub exámenes, que han sido tomados del principio de proporcionalidad, es decir, hay que analizar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyos contenidos han sido desarrollados por abundante jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, a la cual nos remitimos.
18. Una vez precisado los tres sub exámenes de igualdad, conviene ahora determinar su ámbito de aplicación, el mismo que se hará en diferentes intensidades. Así tenemos los siguientes escrutinios⁸:

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

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

⁸ Ídem, pp. 147-148.



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

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

19. Finalmente, la igualdad como redistribución y reconocimiento afirma que la igualdad debe ser construida en cada caso concreto, con la participación de todos los implicados en la situación de desigualdad. En consecuencia, la interpretación de la igualdad debe adecuarse a la segmentación social que el paradigma predominante ha producido⁹.

El Derecho a la Vivienda

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

21. Como bien se ha apuntado en la presente sentencia, ciertos documentos normativos internacionales regulan el derecho a la vivienda como una necesidad básica. Ello se agudiza, cuando la protección de dicho derecho recae en algún grupo étnico¹⁰.

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

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

⁹ Ídem, pág. 153.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

CASO TERCERO DE BUENA FE

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

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



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

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

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

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



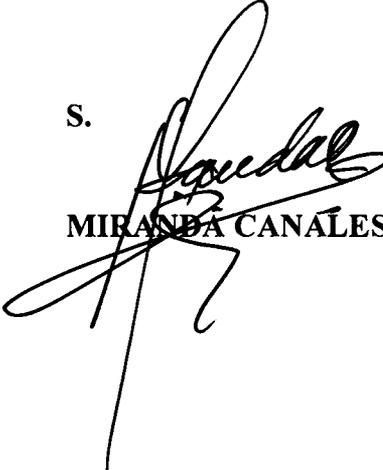
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

24. La anterior delimitación permite que el derecho a la vivienda, al momento que sea judicializado, encuentre medidas más sencillas para que pueda ser protegido, aunque dicha situación dependerá mucho del enfoque que se utilice para interpretar los derechos sociales fundamentales, es decir ya sea por un análisis de razonabilidad, del mínimo esencial¹¹ o el test de proporcionalidad¹².

S.



MIRANDA CANALES

Lo que certifico:



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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

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

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

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

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lima, 30 de junio de 2020

Lo que certifico:


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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Si bien me encuentro de acuerdo con el sentido del fallo, en la medida que se declara infundada la demanda, deseo expresar mis dudas respecto a la “motivación cualificada” que, a decir, de la presente resolución, debe exigirse de ciertas resoluciones judiciales, en los términos que pasaré a explicar.

1. En efecto, en el presente caso se considera que la regulación impugnada, que protege preferentemente al adquirente de buena fe, es constitucional pues *prima facie* se encuentra dentro de lo que nuestro Congreso de la República tiene como “constitucionalmente posible” al momento de legislar (es decir, forma parte de aquello que la Constitución no ordena ni prohíbe). En este sentido, la regulación impugnada se mueve dentro del “margen de discrecionalidad” con el que cuenta el legislador, dentro del “orden marco” constitucional. En términos de la propia sentencia, “la opción del legislador de haber establecido en el ordenamiento jurídico el principio de fe pública registral no vulnera la Constitución” (f. j. 47).
2. De manera complementaria, en la sentencia se prevé, razonablemente, una precisión sobre el nivel de diligencia que debería observar el tercero adquirente de buena fe, con el propósito de procurar un mejor equilibrio entre los bienes en juego. Se señala así (f. j. 52) que:

“[U]na interpretación armónica del derecho de propiedad y del principio de seguridad jurídica conlleva a sostener que en los casos en los que fehacientemente el propietario haya sido víctima de falsificación de documentos y/o suplantación de identidad, para la configuración de la buena fe del tercero, **será indispensable haber desplegado una conducta diligente y prudente** desde la celebración del acto jurídico hasta la inscripción del mismo, además de la observancia, claro está, de los propios requisitos exigidos por el artículo 2014 del Código Civil (...), como por ejemplo, la **escrupulosa revisión** de los asientos registrales y de los títulos archivados”.

3. De esta manera, en aras de no sacrificar sin más el derecho de propiedad del primer propietario, la sentencia considera que al tercero de buena fe se le protegerá, no solo por haber obrado de buena fe, a secas, sino en la medida en que este ha tenido una diligencia y prudencias suficientes (la sentencia hace, asimismo, mención a los términos “razonable” y “escrupulosa”).
4. Además de lo anterior, la resolución se señala adicionalmente que, cuando los propietarios originarios sean personas en situación de vulnerabilidad (según la resolución, debido a “la precariedad de su situación socioeconómica, educativa, cultural o cualquier otra desventaja objetiva de similar índole”, f. j. 64), se requiere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

que los órganos jurisdiccionales ofrezcan una “motivación cualificada” en sus decisiones, tomando en consideración que se encuentra involucrado el derecho a la propiedad de los primeros.

5. Al respecto, no queda claro en qué consiste dicho deber de motivación calificada, más aún si partimos de que, conforme a la propia sentencia, ya se le exige al tercero de buena fe actuar de manera diligente y prudente. En este orden de ideas, no queda claro si, cuando hay un propietario en situación vulnerable, el juez debe evaluar de una manera diferente la diligencia del tercero de buena fe; o si tal vez existe una carga argumentativa orientada a que los jueces prefieran que la propiedad quede en manos del primer propietario si este es persona en situación vulnerable; ni qué pasaría en aquellos casos en los que los adquirientes de buena fe también sean personas en situación de vulnerabilidad. En suma, considero que, no obstante la indudable buena intención detrás de ello, no queda claro cuál es el ámbito específico de las decisiones judiciales que requerirían de una especial justificación.
6. Lo anterior, desde luego, no impide el reconocer que el Estado tiene deberes específicos con respecto de las personas en situación de vulnerabilidad y, en especial, en relación con el derecho a acceder a una vivienda digna. En este sentido, comparto lo expresado por el magistrado Miranda Canales en su fundamento de voto, respecto de los alcances y contenidos del derecho fundamental a una vivienda adecuada. Y precisamente por ello, no estoy convencido de que la forma de cumplir con dichos deberes se encuentre relacionada con la “motivación cualificada” a cargo de los jueces, conforme se exige en esta sentencia en los términos ya indicados.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00018-2015-PI/TC

LIMA

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

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

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

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

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

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

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

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

Sentido de mi voto

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

S.

BLUME FORTIN

Lo que certifico:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de la sentencia en mayoría por lo siguiente:

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

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

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

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

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

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