



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 252/2020

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expedientes 00003-2016-PI/TC y 00006-2016-PI/TC (Acumulados)

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 7 de mayo de 2020

**Caso Decreto Legislativo del Notariado II**

COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN MARTÍN Y  
COLEGIO DE NOTARIOS DE LIMA C. PODER  
EJECUTIVO

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Legislativo 1232, que modifica diversos artículos del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado.

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ



## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B.1. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS SOBRE PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

##### B.2. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS SOBRE PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

##### B.3. CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS

### II. FUNDAMENTOS

#### § 1. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA Y EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

#### § 2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1232

#### § 3. INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1232

##### 3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES Y DEL MANDATO DE NO DISCRIMINACIÓN.

##### 3.2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

##### 3.2.1. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS CUESTIONADAS EN EL PRESENTE CASO

##### 3.3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS SOBRE MULTAS CUESTIONADAS EN EL PRESENTE CASO

### III. FALLO



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de mayo de 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa (vicepresidente), aprobado en la sesión del Pleno del 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Miranda Canales y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

El Colegio de Notarios de San Martín, con fecha 22 de febrero de 2016, y el Colegio de Notarios de Lima, con fecha 18 de abril 2016, pretenden que se declare la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad del Decreto Legislativo 1232 por la supuesta vulneración del límite material contemplado en la Ley 30336, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, publicada el 1 de julio de 2015 en el diario oficial *El Peruano*.

Asimismo, ambos demandantes solicitan que este Tribunal declare inconstitucional por el fondo el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, en cuanto modifica el artículo 137 de la Decreto Legislativo del Notariado.

Así también, el Colegio de Notarios de Lima solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 1232, sobre las modificaciones realizadas a los artículos 149, 150 y 152 del Decreto Legislativo 1049 y sobre la incorporación a este último de los artículos 149-A, 149-B y 149-C, respectivamente.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo contesta y contradice la demanda presentada por el Colegio de Notarios de Lima, con fecha 14 de junio de 2017, y por el Colegio de Notarios de San Martín, con fecha 7 de agosto de 2018.

Finalmente, con fecha 28 de noviembre de 2017 las demandas de inconstitucionalidad antes detalladas, correspondientes a los Expedientes 0003-2016-PI/TC y 0006-2016-PI/TC, fueron acumuladas.

MPI



## B. DEBATE CONSTITUCIONAL

### B.1. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS SOBRE PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

Los argumentos expuestos en las demandas de ambos colegios profesionales con relación a la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada son los siguientes:

- El Colegio de Notarios de San Martín y el Colegio de Notarios de Lima sostienen que, si bien el artículo 104 de la Constitución otorga al Poder Ejecutivo la facultad para legislar mediante decretos legislativos, no es menos cierto que esta potestad debe adecuarse a la materia y al plazo determinado por la ley autoritativa que emita el Congreso de la República.
- Los demandantes señalan que, en el presente caso, la Ley 30336 es la ley autoritativa que sustenta la elaboración de la norma impugnada. Aquella ley, sostienen los colegios profesionales, delegó al Poder Ejecutivo la facultad para legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.
- Asimismo, los demandantes alegan que, en virtud del literal “f” del artículo 2 de la Ley 30336, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para “optimizar el sistema nacional de los registros públicos, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, previniendo la comisión de fraudes y la afectación de derechos de terceros”.
- Sin embargo, advierten los colegios de notarios demandantes, pese a que la materia delegada por el Congreso de la República es clara y precisa, el Decreto Legislativo 1232 regula temas relativos a la función notarial, a la organización del notariado y a las infracciones disciplinarias administrativas imputables al notario; es decir, a criterio de los demandantes, la norma impugnada regula materias completamente distintas de aquellas a las que se refiere la Ley 30336.
- Por estas consideraciones, los demandantes concluyen que el Decreto Legislativo 1232 habría incurrido en un vicio de forma y, por lo tanto, debería declararse la inconstitucionalidad de la totalidad de la norma impugnada.

### B.2. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS SOBRE PRESUNTOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

*B.2.1. Argumentos de ambos colegios profesionales con relación a la inconstitucionalidad por el fondo respecto del artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, en cuanto modifica el artículo 137 del Decreto Legislativo 1049*



- Los demandantes sostienen que debe declararse la inconstitucionalidad por el fondo respecto del artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, en cuanto modifica el artículo 137 de la Decreto Legislativo del Notariado en el siguiente extremo: "La presidencia del Consejo Directivo recae en el Decano del Colegio de Notarios con mayor número de agremiados".
- Los demandantes alegan que, cuando la norma dispone sobre quién debe recaer la presidencia del Consejo Directivo, se está sustituyendo la voluntad de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú; la cual, al constituirse, se organiza conforme a la autonomía de la que gozan todos y cada uno de los colegios de notarios de cada circunscripción territorial de la República.
- Adicionalmente, indican que la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú se rige por el Estatuto aprobado en sesión de la Asamblea General Extraordinaria el 12 de diciembre de 2014. En consecuencia, concluyen los demandantes, el Decreto Legislativo 1232 también habría vulnerado dicho instrumento normativo.
- Por otro lado, el Colegio de Notarios de Lima refuerza su alegato sosteniendo que la segunda parte de la modificación del artículo 137 del Decreto Legislativo del Notariado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, según la cual "la presidencia del Consejo Directivo recae en el Decano del Colegio de Notarios con mayor número de agremiados" podría significar una afectación de la autonomía que corresponde a los colegios profesionales, toda vez que la norma impugnada supondría una restricción al derecho de elección de los notarios. Asimismo, para los demandantes esta disposición vulneraría el derecho a la igualdad, por cuanto constituiría un supuesto de discriminación indirecta.
- En consecuencia, los demandantes sostienen que la norma impugnada, al modificar el artículo 137 de la Decreto Legislativo del Notariado, estaría vulnerando la autonomía de los colegios profesionales reconocida en el artículo 20 de la Constitución, el derecho a la igualdad y no discriminación, y el derecho de los notarios a elegir sus autoridades.

#### B.2.2. Argumentos del Colegio de Notarios de Lima

- Sesocita, además, que este Tribunal declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 de la norma impugnada, en cuanto modifican los artículos 149, 150 y 152, e incorporan, respectivamente, los artículos 149-A, 149-B y 149-C al Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado.
- El recurrente alega que el artículo 149 establece infracciones disciplinarias clasificadas como muy graves, graves y leves, las que además han sido



desarrolladas en los artículos 149-A, 149-B y 149-C, respectivamente. Sin embargo, advierte el demandante, no existe un criterio claro para distinguirlas, ya que en muchos casos parecen regular el mismo supuesto de hecho.

- En este sentido, argumenta el Colegio de Notarios de Lima que dichas disposiciones no respetan los principios constitucionales que rigen el derecho administrativo sancionador, tales como los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad; vulnerando así el literal "d" del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución.
- Asimismo, sostiene que es necesario evitar la arbitrariedad y reducir el margen de discrecionalidad al momento de ejercer la potestad sancionadora, pues podría conducir a escenarios inconstitucionales.
- Por otro lado, respecto a la modificación del artículo 150 del Decreto Legislativo del Notariado, el demandante sostiene que la ausencia de los parámetros establecidos en la redacción original de dicho artículo resulta inconstitucional, por cuanto no existen criterios para graduar los diversos tipos de infracción y sanciones que regula la norma impugnada, y se vulnera con ello los principios de legalidad, taxatividad y proporcionalidad.
- Añade el demandante que dicho artículo no es compatible con los principios de proporcionalidad y *ne bis in idem*, toda vez que i) se han fijado penas muy severas como la destitución por la sola comisión de una falta muy grave, incluyéndose una multa pecuniaria pese a que el notario no es funcionario público; y ii) la sanción de multa acompaña a cualquiera de las sanciones previstas para las infracciones graves o muy graves.
- Por último, respecto a la modificación del artículo 152 del Decreto Legislativo del Notariado, el demandante señala que tal modificación es inconstitucional, por cuanto en su último párrafo establece que el titular de las multas no impugnadas en los procesos disciplinarios tramitados por el Tribunal de Honor de los colegios de notarios es el Consejo del Notariado, pese a que la modificación del artículo 150 de la Decreto Legislativo del Notariado, por el Decreto Legislativo 1232, señala que la multa debe ser considerada a favor de quien la impone, es decir del Tribunal de Honor de los colegios de notarios. Alega que con ello se vulnera la autonomía económica de estos colegios profesionales.

### B.3. CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS

El Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, contestó ambas demandas, negándolas y contradiciéndolas en todos sus extremos, con base en lo siguiente:



Con relación a la inconstitucionalidad formal, el demandado sostiene que la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1232 tiene por finalidad fortalecer el control, supervisión y adopción de medidas en relación con la función notarial para que coadyuve al sistema de registros públicos.

- En este sentido, alega esta parte, mediante la norma impugnada se pretende evitar la comisión de delitos a través de fraudes en la expedición de instrumentos públicos notariales, a fin de emprender una eficaz lucha contra el crimen organizado en relación con actividades ilícitas como la estafa, la usurpación o el tráfico de terrenos.

Asimismo, sostiene que, en virtud del artículo 1 y del literal "a" del artículo 2 de la Ley 30336, el Poder Ejecutivo es competente para legislar con el objeto de fortalecer la seguridad ciudadana, luchar contra la delincuencia, el crimen organizado, la usurpación y el tráfico ilícito de terrenos, entre otros aspectos.

- Adicionalmente, al amparo del literal "f" del artículo 2 de la referida ley, también le ha sido delegada al Poder Ejecutivo la facultad para legislar, a fin de optimizar el sistema nacional de los registros públicos, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, previniendo la comisión de fraudes y la afectación de derechos de terceros.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo sostiene que la seguridad jurídica está estrechamente vinculada con la función que cumple el sistema nacional de registros públicos y con toda aquella función que coadyuve a sus fines, como la función notarial.

Finalmente, respecto a este punto, el demandado sostiene que, en la exposición de motivos de la norma impugnada, se señala que la norma pretende fortalecer el control, supervisión y adopción de medidas en relación con la función notarial, a fin de evitar la comisión de delitos a través de fraudes en la expedición de instrumentos públicos notariales.

- Por otro lado, respecto a la modificación del artículo 137 del Decreto Legislativo del Notariado, el Poder Ejecutivo niega que se esté afectando la autonomía de los colegios profesionales, toda vez que dicha disposición forma parte de las regulaciones que se han adoptado para garantizar el fortalecimiento de la función notarial.

- Asimismo, sostiene que el hecho de que la presidencia recaiga en el decano cuyo colegio profesional tenga el mayor número de agremiados no resulta inconstitucional; por el contrario, alega que ello representa una medida



democrática que permite canalizar la voluntad de los notarios y no de los decanos de los colegios de notarios.

- Además, sostiene que no existiría una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en cuanto la discriminación indirecta invocada por el demandante no ha sido demostrada.
- También alega el demandado que no se ha indicado qué grupo se vería afectado, si el motivo es uno prohibido por la Constitución o si la condición para acceder a la presidencia es subjetiva u objetiva. Adicionalmente, sostiene que no se ha precisado tampoco por qué el requisito de ser decano del colegio con mayor número de agremiados resulta contrario a la Constitución; y, finalmente, advierte que tampoco se ha desarrollado el test de igualdad, el cual es indispensable para determinar la existencia de una vulneración en dicho ámbito.

Por otra parte, respecto a la falta de tipicidad de las infracciones establecidas en los artículos 149-A, 149-B y 149-C, esta parte sostiene que, en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, ya se ha indicado que es constitucionalmente válido aplicar la técnica del reenvío o remisiones normativas a otras fuentes para determinar infracciones administrativas.

- Asimismo, esta parte niega que exista similitud entre los supuestos de hecho de las infracciones reguladas en los artículos 149-A, 149-B y 149-C. También señala que el Colegio de Notarios de Lima no ha cumplido con identificar la norma constitucional afectada, limitándose a indicar que se trata de situaciones de incertidumbre.

Por otro lado, respecto a la vulneración del principio de proporcionalidad y del *ne bis in idem*, se sostiene que el Tribunal Constitucional ya ha señalado que es posible imponer una pena principal y una pena accesoria de manera conjunta sin que ello suponga su inconstitucionalidad.

Finalmente, respecto a la presunta contradicción entre los artículos 150 y 152 de la Decreto Legislativo del Notariado, modificados por la norma impugnada, se alega que la parte demandante realiza una incorrecta interpretación de estos, ya que se trata de dos supuestos de hecho distintos.

- Es decir, argumenta el demandado que el artículo 150 se refiere a la multa impuesta a los notarios por el incumplimiento de sus funciones notariales; mientras que el artículo 152 alude a las multas impuestas a los integrantes de los Tribunales de Honor de los colegios de notarios que no cumplen con los plazos establecidos en los procedimientos disciplinarios.



## II. FUNDAMENTOS

### § 1. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA Y EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Conforme al artículo 75 del Código Procesal Constitucional, una infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial y iii) tanto por la forma como por el fondo.
2. Una infracción directa se produce cuando una norma con rango de ley contraviene una norma contenida en la Constitución. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
3. Por el contrario, cuando se incurre en una infracción indirecta, el parámetro de control está integrado también por normas con rango de ley, a las que haya que acudir por remisión de la Constitución, así como aquellas que regulan la estructura y el funcionamiento de los niveles de Gobierno y entidades del Estado conforme a su artículo 106.
4. La jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

[El parámetro de control] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v. g., la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido [Sentencia 00007-2002-AI/TC, fundamento 5].

5. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá verificar su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro de control constitucional.
6. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan normas interpuestas. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.



7. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
8. Tomando en cuenta que tanto el Colegio de Notarios de San Martín como el Colegio de Notarios de Lima han denunciado la existencia de infracciones indirectas a la Constitución, el parámetro de control a emplearse en este caso debe estar integrado también por las normas a las que haya que acudir por remisión.
9. Por estas consideraciones, a criterio de este Tribunal, debe integrarse como parte del parámetro de control constitucional la Ley Autoritativa 30336, "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado".

## § 2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1232

10. El artículo 104 de la Constitución contempla la legislación ejecutiva mediante decretos legislativos, los cuales son fuentes de derecho que el Ejecutivo expide en ejercicio de una competencia que le es propia, dentro de las materias y en el plazo que establezca la ley autoritativa o de habilitación.
11. La delegación de facultades legislativas que contiene la ley autoritativa no supone un poder ilimitado .En un modelo de Estado constitucional de derecho, edificado bajo los principios de separación de poderes y distribución de funciones, es inadmisible que un poder del Estado, o alguno de sus órganos constitucionales, pueda transferir a otro absolutamente y sin límites una competencia que la Norma Fundamental le ha asignado.
12. El artículo 104 de la Constitución precisa los límites que el Poder Ejecutivo está en la necesidad de observar al momento de expedir un decreto legislativo:
  - (a) límites temporales, de modo que la legislación delegada habrá de dictarse dentro del plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y
  - (b) límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar cumplidamente las materias identificadas en la ley autoritativa.
13. Por otra parte, en el fundamento 12 de la Sentencia 0022-2011-PI/TC, este Tribunal ha precisado que la delegación de facultades para elaborar un decreto legislativo:



- (a) solo puede tener como destinatario al Poder Ejecutivo, de modo que queda excluida la posibilidad de que tal habilitación pueda realizarse a favor de otros poderes del Estado u órganos constitucionales;
- (b) tiene que aprobarse por una ley en sentido formal, es decir, a través de una ley ordinaria, aprobada y sancionada por el Parlamento o, en su caso, por la Comisión Permanente (Art. 101 inciso 4 de la Constitución);
- (c) requiere que una ley que fije o determine la materia específica que se autoriza a legislar, de manera que no es admisible las delegaciones generales, indefinidas o imprecisas; y, a su vez, que ella identifique con exactitud el plazo dentro del cual podrá dictarse la legislación delegada; y
- (d) no comprende materias que atañen a la reforma constitucional, la aprobación de tratados que requieran de habilitación legislativa, leyes orgánicas, la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República.

14. Asimismo, en el fundamento 20 de dicha sentencia se hicieron precisiones respecto a los alcances de la materia que es objeto de delegación por parte del Poder Legislativo a través de una ley autoritativa. De este modo, con relación a la exigencia de especificar la materia sobre la cual recae la delegación, se tiene lo siguiente:

[...] Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimiten con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza a legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley [Sentencia 0022-2011-PI/TC, fundamento 20].

15. En el presente caso, se advierte que, mediante la Ley 30336, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de julio de 2015, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de noventa (90) días calendario en materia de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y contra el crimen organizado.
16. Asimismo, en el literal "f" del artículo 2 de la referida ley autoritativa, se señala que el Poder Ejecutivo está facultado para "optimizar el sistema nacional de los

MPL



registros públicos, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, previniendo la comisión de fraudes y la afectación de derechos de terceros”.

17. Ahora bien, en la parte considerativa del Decreto Legislativo 1232, publicado el 26 de setiembre de 2015 en el diario oficial *El Peruano*, en la página 562271, se sostiene lo siguiente:

[...], la optimización del sistema nacional de los registros públicos requiere necesariamente del establecimiento de medidas normativas destinadas a prevenir y enfrentar las modalidades de fraude en la expedición de instrumentos públicos notariales;

[...], al haberse detectado modalidades de fraude a través de la falsificación documentaria o suplantación de identidad en determinados procedimientos notariales, resulta necesario mejorar los mecanismos de control en la expedición de instrumentos públicos notariales protocolares y extra protocolares, más aún cuando sean materia de inscripción registral;

[...], el crecimiento económico del país, conlleva el incremento de las transacciones comerciales y la urgencia de obtener seguridad jurídica de la población, en vista de ello, se requiere reforzar los filtros para el acceso a la función notarial y reformular el Jurado Calificador de los concursos para lograr la mayor independencia, imparcialidad y objetividad para incorporar a miembros a la función notarial;

[...], la referencia al notariado en cuanto a la optimización del sistema registral es necesario, al advertir en los últimos años el incremento de organizaciones criminales que buscan apropiarse de predios a través del registro, recurren a la fabricación, adulteración o creación de documentos que inducen al notario a expedir un instrumento público notarial para otorgar un derecho que el titular nunca consintió;

[...], en ese sentido, resulta pertinente implementar mecanismos para combatir y prevenir la comisión del fraude en la producción de los instrumentos públicos antes de su inscripción, con la finalidad de afianzar la seguridad jurídica de la función registral brindada por el Sistema Nacional de los Registros Públicos mediante la inscripción de actos y derechos.

18. Así, a criterio de este Tribunal, el Decreto Legislativo 1232alude a una problemática concreta, como es la comisión de fraudes y hechos delictivos vinculados con el registro y transferencia de predios, en un contexto de inseguridad ciudadana.
19. En el presente caso, este Tribunal aprecia que las modificaciones realizadas respecto al ejercicio de la función notarial tienen implicancia directa en la



optimización del sistema nacional de registros públicos, toda vez que es a partir de los instrumentos públicos emitidos por los notarios que se logra inscribir actos que adquieren protección y reconocimiento de una manera que podría ser indebida.

20. De allí que el correcto ejercicio de la función notarial complemente de manera directa el fortalecimiento y optimización del sistema nacional de los registros públicos; de forma tal que se identifica una relación de *medio-fin* entre las modificaciones destinadas a mejorar el ejercicio de la función notarial y la optimización del sistema de registros públicos, lo que determinará, finalmente, que se pueda prevenir la comisión de fraudes y hechos ilícitos, y evitar la vulneración de derechos de terceros.
21. Siendo esto así, este Tribunal entiende que la norma impugnada tiene relación con la materia delegada en la ley autoritativa, toda vez que el correcto ejercicio de la función notarial es un requisito indispensable para la optimización del sistema nacional de registros públicos.
22. Asimismo, dicha relación directa, según advierte este Tribunal, se encuentra dentro de los confines de las materias respecto de las cuales se ha autorizado a legislar al Ejecutivo; además, se aprecia que sobre la materia referente a la optimización del sistema nacional de los registros públicos, que exige el establecimiento de medidas para enfrentar y prevenir las modalidades de fraude en la expedición de instrumentos públicos notariales, no existe una reserva absoluta de ley, como sí ocurre, por ejemplo, con las materias indelegables a la Comisión Permanente, de acuerdo con el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución.
23. Por estas consideraciones, este Tribunal Constitucional debe concluir que las materias legisladas en el Decreto Legislativo 1232 se encuentra dentro del marco de competencias que establece la Ley Autoritativa 30336 para ser objeto de regulación por el Poder Ejecutivo.
24. Por consiguiente, corresponde desestimar las demandas de inconstitucionalidad en este extremo.

### § 3. INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1232

- 3.1. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES Y DEL MANDATO DE NO DISCRIMINACIÓN
25. El texto de la modificación realizada por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232 al artículo 137 de la Decreto Legislativo del Notariado señala lo siguiente:

El Consejo Directivo estará compuesto por un presidente, tres vicepresidentes, elegidos entre los decanos del Norte, Centro y Sur de la república, un secretario y un tesorero. La presidencia del Consejo Directivo



recae en el Decano del Colegio de Notarios con mayor número de agremiados [énfasis agregado].

26. El Tribunal Constitucional analizará el extremo impugnado de dicho artículo por los demandantes que se refiere a la siguiente disposición: "La presidencia del Consejo Directivo recae en el Decano del Colegio de Notarios con mayor número de agremiados".
27. Sobre el particular, los demandantes sostienen que, con esta modificación, se estaría vulnerando la autonomía constitucionalmente reconocida a los colegios profesionales al no permitírseles elegir directamente a sus autoridades, como es el caso de la presidencia del Consejo Directivo. Asimismo, añaden los demandantes, con este tratamiento se estaría incurriendo en un supuesto de discriminación indirecta contra la autonomía de los colegios profesionales, toda vez que, mediante una norma, se establece en quién recae la presidencia del Consejo Directivo de la Junta de Decanos.
28. Al respecto, sobre el primer cuestionamiento, debe precisarse que el artículo 20 de la Constitución señala que los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. En virtud de ello, este Tribunal ha señalado que la Constitución:

[...] reconoce a los colegios profesionales [...] capacidad para actuar en los ámbitos de su autonomía administrativa -para establecer su organización interna-; de su autonomía económica - lo cual les permite determinar sus ingresos propios y su destino-; y de su autonomía normativa -que se materializa en su capacidad para elaborar y aprobar sus propios estatutos, claro está dentro del marco constitucional y legal establecido [Sentencia 0027-2005-AI/TC, fundamento 4].

29. Asimismo, este Tribunal también ha indicado que los colegios profesionales deben entenderse como instituciones de actuación social y colectiva compatibles con el ejercicio de las potestades y competencias de los poderes públicos, así como con el espacio de actuación de otras instituciones previstas constitucionalmente (Sentencia 0027-2005-AI/TC, fundamento 3).
30. Sin embargo, y sin desconocer la debida protección que se les otorgan a los colegios profesionales, este Tribunal advierte que el artículo 137 del Decreto Legislativo del Notariado, citado *supra*, no hace alusión a los colegios profesionales, ni específicamente a los colegios de notarios, sino a la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú.
31. Este Tribunal advierte que dicha Junta de Decanos no se encuentra reconocida en la Constitución, sino en el Decreto Legislativo del Notariado. En efecto, el



artículo 135 dicha ley señala lo siguiente: "Los colegios de notarios forman un organismo denominado Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, que coordina su acción en el orden interno y ejerce la representación del notariado en el ámbito internacional".

32. Además, respecto a los fines de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, el artículo 138 de la Decreto Legislativo del Notariado establece:

La Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, orientará su acción al cumplimiento de los fines institucionales, promoverá la realización de certámenes nacionales e internacionales para el estudio de disciplinas jurídicas vinculadas al notariado, a la difusión de los principios fundamentales del sistema de notariado latino, pudiendo editar publicaciones orientadas a sus fines, además de cumplir las funciones que la ley, reglamentos y su estatuto le asigne.

33. En vista de lo anterior, este Tribunal considera que la Junta de Decanos es un órgano de coordinación de los colegios de notarios de la República, cuyo desarrollo tiene rango legal y no constitucional. En efecto, se trata de un órgano creado por la ley y no por los colegios profesionales de los notarios en el ejercicio de su autonomía.

34. De esta manera, en la medida en que la fuente de su origen y funcionamiento es la ley y no la voluntad de los colegios profesionales de los notarios, su regulación se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente posible, en tanto se realice sobre la base de la plena observancia de los mandatos constitucionales.

35. Por lo expuesto, este Tribunal advierte que dicho tratamiento legislativo no se encuentra dentro de los alcances del artículo 20 de la Constitución. Siendo ello así, este Tribunal concluye que, respecto a este extremo, no se ha vulnerado la autonomía propia de los colegios de notarios, por cuanto la Junta de Decanos de dichos colegios es resultado de la creación del legislador, que excede el marco constitucional de protección de estos colegios profesionales.

36. Dicho en otros términos, la regulación legal de la Junta de Decanos se encuentra dentro del marco de lo constitucionalmente posible, por lo que no puede considerarse que la regulación actual del artículo 137 del Decreto Legislativo 1232 contravenga lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución.

37. Por otro lado, sobre el segundo cuestionamiento, los demandantes sostienen que la referida disposición normativa contempla un supuesto de discriminación indirecta a favor del Colegio de Notarios del distrito notarial de Lima.

38. Sin embargo, como ha reiterado este Tribunal en diversas ocasiones, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe



todo tipo de diferencia de trato; y es que la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (Sentencia 03461-2010-AA/TC, fundamento 3).

39. Asimismo, en el fundamento 47 de la Sentencia 0001-2004-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

[...] quien se considere discriminado por una ley, no sólo debe alegar la existencia de una determinada circunstancia que lo asemeje a quien pretenda utilizar como término de comparación sino, además, la ausencia de un criterio razonable que permita diferenciarlo en atención a la materia regulada por la norma.

40. Por ello, es tarea de quien cuestiona una infracción a dicho derecho identificar el trato desigual, así como aportar las razones y argumentos por los que este debería considerarse como un *tertium comparationis* válido e idóneo (Sentencia 00031-2004-PI/TC, fundamento 16; Sentencia 0008-2004-PI/TC, fundamentos 131 y 132; Resolución 03931-2010-PA/TC, fundamento 6; Resolución 00640-2011-PA/TC, fundamento 5, y Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamento 32), lo que es indispensable para evaluar si efectivamente se ha vulnerado el principio-derecho de igualdad.

41. Y es que de la validez e idoneidad del término de comparación depende la determinación (o no) de una intervención al mandato de prohibición de discriminación; por consiguiente, su análisis se presenta como un *prius* a la determinación de su lesividad (Sentencia 0035-2010-PI/TC, fundamentos 31 y 32).

42. En el presente caso, de la lectura de la demanda, este Tribunal advierte que el Colegio de Notarios de Lima no ha cumplido con ofrecer un término de comparación válido e idóneo, como tampoco ha ofrecido argumentos en torno a la ausencia de un criterio razonable que sustente el cuestionado tratamiento diferente que, a su entender, sería constitucional.
43. Siendo ello así, ante la falta de un *tertium comparationis* válido e idóneo, corresponde desestimar ambas demandas de inconstitucionalidad en este extremo.

### **3.2. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

44. El principio-derecho de legalidad constituye una garantía constitucional de los derechos fundamentales y un criterio rector en el ejercicio del poder sancionatorio del Estado constitucional de derecho.

MMP



45. Así, el principio de legalidad se encuentra reconocido en el literal “d” del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución:

Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado “en la ley”, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

46. Asimismo, dicho principio también se encuentra reconocido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

47. En consecuencia, el principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o la aplicación de una sanción si estas no están previamente determinadas en la ley.

48. Ahora bien, en la Sentencia 02050-2002-AA/TC, este Tribunal Constitucional ha entendido que la aplicación del principio de legalidad constituye un axioma fundamental para el derecho administrativo sancionador, y no solo para el derecho penal; razón por la cual resulta plausible extender los alcances del principio de legalidad en materia penal desarrollados por este Tribunal y por la Corte Interamericana al ámbito del derecho administrativo en cuanto resultan pertinentes (fundamento 8).

49. Por su parte, este Tribunal ha sostenido que, en virtud del principio de legalidad, queda prohibida la aplicación de una norma por analogía, así como el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones (Sentencia 2192-2004-AA/TC, fundamento 4).

50. Asimismo, este Tribunal ha sostenido en variada jurisprudencia, como la Sentencia 0012-2006-AI/TC, fundamento 17-22, que el principio de legalidad supone tres exigencias:

-*Lex scripta*, la existencia de una ley;

-*Lex previa*, la anterioridad de la ley frente al hecho sancionado;

-*Lex certa*, la descripción de un supuesto de hecho estrictamente determinado.

MM



51. De la exigencia de la *lex certa* se desprende un deber del legislador de dotar de un significado unívoco y preciso a la norma que establece la infracción administrativa, de modo que la subsunción del hecho a la norma se verifique con claridad (Sentencia 0010-2002-AI/TC, fundamento 46).
52. Con relación a lo anterior, este Tribunal ha indicado en reiteradas oportunidades que el subprincipio de tipicidad o taxatividad, que como se indicó *supra*, constituye una de las concreciones del principio de legalidad, tiene como destinatarios al legislador penal o a la autoridad administrativa a fin de que las prohibiciones que definen las sanciones estén redactadas con el nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo (Sentencia 2192-2004-PA/TC, fundamento 5).
53. Adicionalmente, respecto al subprincipio de tipicidad, este Tribunal también ha sostenido lo siguiente:

Este principio exige la precisa definición de la conducta que la ley o norma con rango de ley considera como delito o falta, es decir, que la vaguedad en la definición de los elementos de la conducta incriminada termina vulnerando este principio. Igualmente en sede corporativa, la conducta considerada como falta debe encontrarse claramente prevista y tipificada en el estatuto de las personas jurídicas (Sentencia 00156-2012-HC/TC, fundamento 9).

54. Asimismo, este Tribunal tiene en cuenta que, en sede administrativa sancionatoria, la Ley 27444(Ley de Procedimiento Administrativo General) y sus modificatorias han regulado los principios de legalidad, tipicidad o taxatividad en los siguientes términos:

#### Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. **Legalidad.**- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

[...]

4. **Tipicidad.**-Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas

MPI



dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los régimen sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

55. En virtud de estos fundamentos, corresponde a este Tribunal analizar las disposiciones impugnadas por el Colegio de Notarios de Lima, de acuerdo, precisamente, con los principios indicados *supra*.

### 3.2.1. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES DISCIPLINARIAS ADMINISTRATIVAS CUESTIONADAS EN EL PRESENTE CASO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, TIPICIDAD Y PROPORCIONALIDAD

56. A continuación se analizará la constitucionalidad de ciertas disposiciones cuestionadas por los demandantes, sobre la modificación de los artículos 149, 150 y 152 del Decreto Legislativo del Notariado, Decreto Legislativo 1049, según lo dispuesto por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, y sobre la incorporación de los artículos 149-A, 149-B y 149-C en el citado Decreto Legislativo 1049, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1232 antes referido.
57. Así, en primer lugar, la redacción original del artículo 149 de la Decreto Legislativo del Notariado establecía lo siguiente:

Constituyen infracciones administrativas disciplinarias las siguientes:

- a) La conducta no acorde con la dignidad y decoro del cargo.
- b) Cometer hecho grave que sin ser delito lo desmerezca en el concepto público.
- c) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del notario establecidos en esta ley, normas reglamentarias y/o conexas, Estatuto y Código de Ética.
- d) El no acatar las prohibiciones contempladas en esta ley, normas reglamentarias y/o conexas, Estatuto y Código de Ética.
- e) La embriaguez habitual y/o el uso reiterado e injustificado de sustancias alucinógenas o fármaco dependientes.
- f) El continuo incumplimiento de sus obligaciones civiles, comerciales y tributarias.



- g) Agredir física y/o verbalmente, así como faltar el respeto a los notarios, miembros de la junta directiva, tribunal de honor y/o Consejo del Notariado.
- h) El ofrecer dádivas para captar clientela; y,
- i) El aceptar o solicitar honorarios extras u otros beneficios, para la realización de actuaciones irregulares.
58. No obstante, a través de la norma objeto de controversia, el artículo 149 de la Decreto Legislativo del Notariado se modificó con la siguiente redacción: "Las infracciones disciplinarias se clasifican en muy graves, graves y leves, las cuales serán sancionadas conforme a lo previsto en el artículo 150 de la presente ley".
59. Asimismo, junto a dicha modificación, se incorporaron los artículos 149-A, 149-B y 149-C, los cuales señalan los supuestos que configuran una infracción disciplinaria administrativa "muy grave", "grave" y "leve", respectivamente.
60. El Colegio de Notarios de Lima sostiene que no existen parámetros para determinar cuándo se incurre en una infracción muy grave, grave o leve, con lo cual se afectan los principios de tipicidad y también de proporcionalidad de la sanción, sanción esta última que, en el caso de las infracciones muy graves, comprende la destitución y la imposición de una multa.
61. En efecto, sostienen los demandantes que en el texto vigente del artículo 150 del Decreto Legislativo del Notariado, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, no se hallan atenuantes, agravantes ni, en general, los parámetros para aplicar una sanción; ello, a diferencia de la versión original del artículo 150 de la Decreto Legislativo del Notariado, donde se indicaba:
- [...]Las sanciones se aplicarán sin necesidad de seguir la prelación precedente, según la gravedad del daño al interés público y/o el bien jurídico protegido. Adicionalmente podrá tenerse en cuenta la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción y/o el perjuicio causado [...].
62. Además, señalan los demandantes que, en determinados casos, los supuestos de las infracciones antes detalladas son similares; y, siendo esto así, a criterio de los demandantes, se estaría generando un escenario de indefensión para el notario. Asimismo, sostienen los demandantes que las disposiciones cuestionadas contienen remisiones en cadena, lo que, aunado a la inexistencia de los parámetros antes detallados, genera un escenario de inconstitucionalidad.
63. En primer lugar, este Tribunal no comparte el argumento según el cual la modificación de los artículos 149 y 150 del Decreto Legislativo del Notariado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232 sea arbitraria en el entendido de que han

MMP



desaparecido los parámetros para la aplicación de las sanciones disciplinarias administrativas a los notarios.

64. Ello es así por cuanto la aplicación de tales sanciones se rige complementariamente por los principios establecidos en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias; y, en todo caso, por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional que, en reiteradas ocasiones, ha indicado que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede realizarse sobre la base de una aplicación mecánica de las normas, sino que debe orientarse por “una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta” (Sentencia 0535-2009-AA, fundamento 13).
65. En todo caso, no debe olvidarse que, con relación a la proporcionalidad de las sanciones a aplicar, este Tribunal ha establecido que:

(...) es en el seno de la actuación de la Administración donde este principio cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas (Sentencia 2192-2004-AA/TC, fundamento 17).

66. De esta manera, este Tribunal considera que, independientemente de la modificación de los artículos 149 y 150 del Decreto Legislativo del Notariado, existen instrumentos normativos y jurisprudenciales vinculantes de observancia obligatoria para la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas a los notarios que evitan que estos últimos sean objeto de una sanción arbitraria.
67. Por ello, este Tribunal considera infundado dicho extremo de la demanda.
68. En segundo lugar, este Tribunal debe examinar la supuesta similitud entre las disposiciones establecidas en los artículos 149-A, literal “r”; 149-B, literal “q”; y 149-C, literal “m”, con relación a las expresiones “cualquier deber propio de la función notarial” y “ya sea de origen legal, reglamentario o estatutario”; así como la supuesta semejanza entre el literal “o” del artículo 149-B y el literal “m” del artículo 149-C, por cuanto ambos incluyen el término “sin dolo”, lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro:

MM



Artículo 149-A.- Infracciones Disciplinarias Muy Graves	Artículo 149-B.- Infracciones Disciplinarias Graves	Artículo 149-C.- Infracciones Disciplinarias Leves
<p>Son infracciones disciplinarias muy graves:</p> <p>[...]</p> <p>r) Incumplir dolosamente y causando perjuicio a tercero, cualquier deber propio de la función notarial, ya sea de origen legal, reglamentario o estatutario. [énfasis agregado].</p>	<p>Son infracciones disciplinarias graves:</p> <p>[...]</p> <p>q) Incumplir dolosamente cualquier deber propio de la función notarial, ya sea de origen legal, reglamentario o estatutario.</p> <p>[...]</p> <p>o) Negar <u>sin dolo</u> la existencia de un instrumento protocolar de su oficio notarial [énfasis agregado].</p>	<p>Son infracciones disciplinarias leves:</p> <p>[...]</p> <p>m) Incumplir <u>sin dolo</u> cualquier otro deber propio de la función notarial, ya sea de origen legal, reglamentario o estatutario [énfasis agregado].</p>

69. Respecto a la supuesta similitud entre las tres disposiciones citadas, este Tribunal no comparte los argumentos de los demandantes, toda vez que se evidencia que el legislador ha tipificado dichas infracciones en atención a un criterio de gradualidad, que responde a la gravedad del perjuicio causado al interés público y a la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
70. En efecto, de la lectura de las disposiciones citadas *supra*, este Tribunal advierte las siguientes diferencias en los tipos de infracción:
- Infracción disciplinaria muy grave: cuando el notario actúa con dolo y causa perjuicios a terceros.
  - Infracción disciplinaria grave: cuando el notario actúa con dolo, pero no causa perjuicio a terceros.
  - Infracción disciplinaria leve: cuando el notario actúa sin dolo.
71. Con base en lo anterior, este Tribunal concluye que no existe, pues, indeterminación ni similitud entre las tres disposiciones citadas *supra*. Asimismo, pese a que los demandantes cuestionan las alegadas “remisiones en cadena”, este Tribunal considera que la remisión de la ley a un instrumento normativo infralegal, como es el caso de los reglamentos o estatutos de los colegios profesionales, en materia sancionadora administrativa, no se encuentra proscrita *per se*, a menos que se advierta un grado de indeterminación e imprecisión en las conductas prohibidas que menoscaben los principios de legalidad y taxatividad en los términos previamente descritos, situación que no se ha configurado en el presente caso en relación a los artículos 149-A, literal “r”; 149-B, literal “q”; y 149-C, literal “m”, incorporados por el Decreto Legislativo 1232.



72. En tercer lugar, el Colegio de Notarios de Lima sostiene que el literal "o" del artículo 149-B y el literal "m" del artículo 149-C de la referida Ley tipifican en realidad como prohibida una misma conducta.
73. Al respecto, este Tribunal no comparte dicho argumento, pues, mientras en el primero se sanciona el haber negado sin dolo la existencia de un instrumento protocolar, el segundo alude al incumplimiento de cualquier otro deber del notario de forma residual.
74. En consecuencia, es plausible concluir que ambas disposiciones plantean escenarios distintos toda vez que, en el caso del literal "o" del artículo 149-B, lo que se sanciona es la negación sin dolo, por parte de un notario, de la existencia de un instrumento protocolar de su oficio notarial; en cambio, en el literal "m" del artículo 149-C, lo que se encuentra prohibido es el incumplimiento, sin dolo, de cualquier otro deber, propio de la función notarial, independientemente de su origen.
75. Por estas consideraciones, en la medida en que lo prohibido en el literal "o" del artículo 149-B y el literal "m" del artículo 149-C contempla conductas distintas, corresponde a este Tribunal desestimar la demanda de inconstitucionalidad en dicho extremo.
76. En cuarto lugar, el Colegio Notarios de Lima también cuestiona la supuesta identidad en la práctica de las siguientes disposiciones:

Artículo 149-A.- Infracciones Disciplinarias Muy Graves	Artículo 149-B.- Infracciones Disciplinarias Graves
<p>Son infracciones disciplinarias muy graves:</p> <p>[...]</p> <p>d) Efectuar declaraciones y juicios, en la extensión de los instrumentos notariales, cuando le conste la falsedad de los actos, hechos o circunstancias materia de dichos instrumentos.</p>	<p>Son infracciones disciplinarias graves:</p> <p>[...]</p> <p>e) Extender instrumentos notariales declarando actos, hechos o circunstancias cuya realización y veracidad no le consten, siempre que ellos sean materia de verificación por el notario.</p>

77. Este Tribunal debe examinar si existe una relación de identidad entre ambas disposiciones como alegan los demandantes. En principio, el literal "d" del artículo 149-A establece que el notario incurirá en un supuesto de infracción disciplinaria muy grave cuando conoce la falsedad del acto, hecho o circunstancia, materia de un instrumento notarial. En cambio, en concordancia con el literal "e" del artículo 149-B, el notario incurirá en una infracción disciplinaria grave cuando extienda un instrumento notarial y no le conste la realización o la veracidad de los actos, hechos y circunstancias declaradas en dicho documento, siempre que se refiera a materias que requieran de verificación notarial.

MPI



78. Al respecto, este Tribunal advierte que mientras en la primera disposición se requiere el conocimiento de la falsedad de los actos, hechos o circunstancia que integran el contenido del instrumento notarial; en la segunda se exige únicamente la falta de diligencia del notario para constatar su veracidad o realización.
79. Se trata pues de dos conductas distintas, por cuanto no se puede asimilarla inclusión de actos, hechos o circunstancias que se conocen como falsos con el hecho de extender instrumentos notariales cuando no le constan al notario la realización y veracidad de los actos, hechos y circunstancias que son materia de verificación.
80. No hay duda de que, si el notario extiende una escritura en la que se afirman hechos cuya falsedad conoce, incurre en una infracción muy grave y, si por falta de diligencia afirma hechos que no le constan, comete una infracción grave.
81. Puede afirmarse, entonces, que no existe similitud entre ambas disposiciones, por cuanto no regulan los mismos supuestos. Esto supone, además, que las normas descritas no vulneran el principio de legalidad y tipicidad propios del derecho administrativo sancionador; y, por consiguiente, corresponde a este Tribunal desestimar la demanda de inconstitucionalidad en este extremo.
82. Por último, el Colegio de Notarios de Lima cuestiona la imprecisión de lo tipificado en el literal "j" del artículo 149-B y en el literal "k" del artículo 149-C que, a su criterio, se refieren en realidad a una misma conducta.

Artículo 149-B.- Infracciones Disciplinarias Graves	Artículo 149-C.- Infracciones Disciplinarias Leves
<p>Son infracciones disciplinarias graves:</p> <p>[...]</p> <p>j) Agresión física, verbal o por escrito a notarios, miembros del Tribunal de Honor, de la Junta Directiva y/o del Consejo del Notariado.</p>	<p>Son infracciones disciplinarias leves:</p> <p>[...]</p> <p>k) Faltar el respeto de cualquier modo a notarios, miembros del Tribunal de Honor, de la Junta Directiva y/o del Consejo del Notariado.</p>

83. Como se puede apreciar, la primera disposición procura resguardar la integridad e imagen de los notarios, miembros del Tribunal de Honor, de la Junta Directiva y/o del Consejo del Notariado frente a las agresiones de cualquier tipo, identificando qué tipo de agresiones configuran una infracción disciplinaria grave.
84. Por su parte, en el caso del literal "k" del artículo 149-C, este Tribunal aprecia que aun cuando no se haya realizado una identificación de las conductas sancionables con el mismo detalle que se advierte en el literal "j" del artículo 149-B antes mencionado, sí se ha previsto, en cambio, un marco de delimitación de las



conductas sancionables, que la diferencia de las primeras y que contiene un nivel de precisión suficiente al alcance de los destinatarios de la norma.

85. En efecto, la frase “faltar al respeto de cualquier modo” no es asimilable con una agresión, entendida como materialización de la violencia, y que se manifiesta bajo modalidades como la agresión física, verbal o por escrito. “Faltar al respeto”, en ese sentido no implica la lesión a la integridad ni a la imagen de los notarios, de los miembros del Tribunal de Honor, de la Junta Directiva y/o del Consejo del Notariado; aunque sí evidentemente, una “falta de respeto” genera para ellos una situación de malestar e incomodidad de menor intensidad.
86. Una agresión, por lo tanto, es una situación de mucha mayor gravedad y perjuicio para aquellos que la simple falta de respeto o malestar e incomodidad, lo que justificaría que esta última haya sido tipificada como una infracción disciplinaria leve.
87. Por lo expuesto, este Tribunal advierte que al tratarse de dos conductas distintas las disposiciones descritas no vulneran el principio de legalidad y tipicidad propios del derecho administrativo sancionador; y, en consecuencia, corresponde a este Tribunal desestimar la demanda de inconstitucionalidad en este extremo.

### **3.3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

88. Finalmente, corresponde analizar ahora la constitucionalidad de los artículos 150 y 152 del Decreto Legislativo del Notariado en los términos en los que fue modificada por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232.

<b>Artículo 150.- Tipos de Sanciones</b>	<b>Artículo 152.- Proceso Disciplinario</b>
<p>Las sanciones que pueden aplicarse en el procedimiento disciplinario son:</p> <p>a) En caso de infracciones disciplinarias leves: la amonestación privada o la amonestación pública y una multa no mayor a una (1) UIT.</p> <p>b) En caso de infracciones disciplinarias graves: la suspensión temporal del notario del ejercicio de la función hasta por un máximo de un (01) año y una multa no mayor a diez (10) UIT.</p> <p>c) En caso de infracciones disciplinarias muy graves: la destitución y una multa</p>	<p>[...]Excepcionalmente y tratándose de casos complejos, debidamente sustentados y demostrados, podrá ampliarse el plazo en treinta (30) días hábiles adicionales, máximo en dos (2) oportunidades [...].</p> <p>Los plazos establecidos para el procedimiento disciplinario no son de caducidad, pero su incumplimiento genera responsabilidad para las autoridades competentes. En el caso del Tribunal de Honor, si se incumple con el plazo establecido en el presente artículo, se aplicará a cada uno de sus miembros, una sanción del 0.5 de una (01) Unidad Impositiva Tributaria, la misma que continuará devengándose por el mismo monto por cada seis (6) meses mientras subsista el incumplimiento. Esta sanción se</p>



- |  |  |
|--|--|
| <p>mayor de 10 UIT y hasta 20 UIT.</p> <p><u>La multa impuesta será destinada a favor del órgano que impone la misma</u>(énfasis agregado por tratarse de la disposición cuestionada).</p> | <p>aplica por cada procedimiento disciplinario. <u>El titular de la multa es el Consejo del Notariado</u>. Las resoluciones finales emitidas en primera instancia en los procedimientos iniciados de oficio, serán remitidas en revisión al Consejo del Notariado (énfasis agregado por tratarse de la disposición cuestionada).</p> |
|--|--|
89. El Colegio de Notarios de Lima sostiene que los artículos descritos son contradictorios, toda vez que, mientras el primero señala que la multa impuesta será destinada a favor del órgano que la impone; por otro lado, el segundo artículo establece que el titular de la multa es el Consejo del Notariado.
90. Asimismo, este Tribunal advierte que mientras el artículo 150 de la Decreto Legislativo del Notariado modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232 sanciona al notario por las infracciones cometidas en virtud de los artículos 149-A, 149-B o 149-C; por otra parte, el artículo 152 de dicho cuerpo normativo sanciona a los miembros del Tribunal de Honor por haber incumplido el plazo que exige dicha norma para la realización del procedimiento disciplinario .Es decir, se trata de dos multas distintas ocasionadas por supuestos de hecho diferentes e impuestas por un órgano también distinto.
91. En consecuencia, este Tribunal no comparte el argumento del colegio profesional demandante debido a que los artículos 150 y 152 del Decreto Legislativo del Notariado, modificados por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, regulan escenarios distintos y no existe una contradicción entre ambas disposiciones.
92. Por otro lado, el Colegio de Notarios de Lima también sostiene que la disposición del artículo 150 descrita anteriormente vulnera el principio de *ne bis in idem* y el principio de proporcionalidad, toda vez que la sanción a los notarios está integrada adicionalmente por una multa.
93. Este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que, si bien el principio *ne bis in idem* no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución como un derecho fundamental de orden procesal, se trata de un contenido implícito del debido proceso que deriva de los principios de legalidad y de proporcionalidad (Sentencia 2704-2012-HC/TC, fundamento 3.3).
94. Así, el *ne bis in idem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide —en su formulación material— que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento (Sentencia 2050-2002-HC/TC, fundamento 19).

MPI



95. En su vertiente procesal, en cambio, tal principio comporta que *nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos*, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos, y por otro como el inicio de un nuevo proceso cuando concurra la referida triple identidad entre ambos procesos (Sentencia 2050-2002-HC/TC, fundamento 19).
96. Este Tribunal entiende que el legislador está facultado para imponer las sanciones que considere pertinentes, siempre que esto no suponga una vulneración a los derechos fundamentales o a algún principio constitucional, como es el caso del *ne bis in idem* en su formulación material, previamente citada.
97. Ahora bien, para comenzar, este Tribunal considera que la legitimidad de la aplicación de varias penas en una sanción ha sido resuelta sobre la base de la distinción entre sanción y pena que desarrollara este órgano de control de la Constitución.
98. Efectivamente, este Tribunal, en su jurisprudencia, ha destacado la distinción entre sanción y pena, precisando que la sanción comprende la afectación de un derecho o interés derivado de la comisión de una conducta disvaliosa para el ordenamiento jurídico, mientras que la pena consiste en una privación de bienes jurídicos prevista en la ley que se impone por los órganos jurisdiccionales competentes al responsable de un hecho delictivo (Sentencia 0003-2005-AI/TC, fundamento 248).
99. En ese sentido, es legítimo que una sanción incluya varias penas (pena compuesta), por cuanto una sola sanción podría comportar la restricción de más de un bien jurídico. De este modo, puede establecerse una pena compuesta sin que ello implique la imposición de más de una sanción (Sentencia 0003-2005-AI/TC, fundamento 250), es decir, sin afectar el principio *ne bis in idem* ni el principio de proporcionalidad.
100. Efectivamente, este Tribunal ha sostenido en la aludida Sentencia 0003-2005-AI/TC que:
- (...) El principio del *ne bis in idem* sustantivo tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que si la exigencia de *lex prævia* y *lex certa* que impone el artículo 2º, inciso 24, ordinal d), de la Constitución, garantiza a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho antijurídico, tal cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho, y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta antijurídica.



De ello se deduce que existe una conexión fundamental entre el *ne bis idem* sustantivo, como interdicción de la doble sanción, y el principio de proporcionalidad, en la determinación legal de la pena (...).

Asimismo, este Tribunal ha acotado en la misma sentencia que el principio de proporcionalidad no sólo comporta una garantía de seguridad jurídica, sino también concretas exigencias de justicia material. Es decir, impone al legislador que al momento de establecer las penas, estas obedezcan a una justa y adecuada proporción entre el delito cometido y la pena que se vaya a imponer.

(...) el *ne bis in idem* material, como expresión de la interdicción de la doble sanción, persigue evitar la desproporción que devendría de aplicar más de una sanción a una infracción, toda vez que ello significaría aplicar una sanción que sobrepase la responsabilidad por el hecho. Dicha desproporción se daría a través de la infracción del *ne bis in idem* en los casos en los que el poder punitivo estatal se manifieste sobre una misma infracción más de una vez. *Contrario sensu*, es factible afirmar que la previsión legal de una pena compuesta, es decir que prevea la afectación del sujeto sancionado en más de un bien jurídico, no contravendría la interdicción del *bis in idem* siempre que la misma corresponda a una sola manifestación del poder punitivo estatal (fundamentos 252, 253, 254 y 255).

101. Siendo ello así, a criterio de este Tribunal, los argumentos de los demandantes no son suficientes para demostrar la existencia de vulneración al principio *ne bis in idem* ni el principio de proporcionalidad, siguiendo la lógica de la distinción entre sanción y pena propias del derecho penal y aplicándola al derecho administrativo sancionador.
102. De esta manera, este Tribunal advierte que no se afecta el ámbito protegido por el principio *ne bis in idem* ni por el principio de proporcionalidad en el caso de las disposiciones cuestionadas, toda vez que el legislador no está imponiendo una doble sanción administrativa por un mismo hecho, y en ese sentido, desproporcionada, sino que en realidad se trata de una sola sanción, aunque compuesta.
103. Por ello, el establecimiento de una multa como parte de una sola sanción que se puede imponer a los notarios, según lo establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232 que modificó el artículo 150 del Decreto Legislativo de Notariado, no es incompatible con la Constitución.
104. Por todas estas consideraciones, corresponde desestimar la demanda en este extremo.
105. Por último, los demandantes alegan que el extremo del artículo 152 del Decreto Legislativo del Notariado, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, que dispone que el titular de la multa impuesta al Tribunal de Honor, si

MPI



incumple los plazos contemplados en el procedimiento disciplinario, es el Consejo del Notariado, resulta inconstitucional, por vulnerar la autonomía económica de los Colegios de Notarios, en la medida en que se estaría destinando una porción de sus ingresos a dicho Consejo, que es parte del Estado.

106. Sin embargo, este Tribunal no comparte dicho argumento, por cuanto, como se ha indicado en su jurisprudencia, lo que se encuentra constitucionalmente proscrito es que el Estado compela a sus ciudadanos al pago de determinados aportes sin justificar la razón de estos, su destino o la proporcionalidad de su monto, entre otras exigencias (Sentencia 0009-2009-PI/TC y acumulados, fundamento 35).
107. Ello no se advierte en el presente caso, ya que existe una causa objetiva para la imposición de dicha multa al Tribunal de Honor, que radica justamente en la demora en su proceder que ocasiona el incumplimiento de los plazos establecidos en el procedimiento disciplinario que se sigue a los notarios.
108. Por estas consideraciones, corresponde declarar infundado el presente 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

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expedientes 00003-2016-PI y 00006-2016-PI  
(acumulados)  
LIMA

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Si bien concuerdo con lo resuelto en la ponencia, considero pertinente realizar una precisión respecto a una de las pretensiones.

1. La presente causa es un proceso de inconstitucionalidad respecto del artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, en la medida que modifica el artículo 137 del Decreto Legislativo 1049. Como una de sus pretensiones, señalan que la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú se rige por el Estatuto aprobado en sesión de la Asamblea General Extraordinaria el 12 de diciembre de 2014. En consecuencia, concluyen los demandantes, el Decreto Legislativo 1232 también habría vulnerado dicho instrumento normativo.
2. En los sistemas jurídicos contemporáneos existen una variedad de fuentes de derecho, la Constitución es la más compleja, pues los criterios para interpretarla son múltiples y las materias que regula son diversas.
3. Así, el sistema de fuentes sugiere una jerarquía normativa, donde la Constitución ostenta el máximo rango. Sin embargo, ello no obsta a que surjan problemas entre las diferentes fuentes del derecho, es decir, entre documentos normativos producidos por los órganos legitimados para ello.
4. Una de las formas de resolver los problemas entre documentos normativos es por medio de la jerarquía entre ellos. En efecto, el artículo 51 de la Constitución nos da un alcance sobre ello, al señalar: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
5. De dicho enunciado normativo, se desprende una suerte de cadena de validez, es decir, las normas se diversifican en una pluralidad de categorías que se escalonan en consideración a su rango jerárquico. En consecuencia, la norma inferior encuentra en la superior la razón de su validez; y, además obtiene ese rasgo siempre que hubiese sido conocida por el órgano competente y mediante el procedimiento previamente establecido en la norma superior. En ese sentido, en virtud de su fuerza activa, una fuente puede modificar a cualquier disposición de fuerza inferior a la suya. (expediente 00047-2004-PI, fundamento jurídico 56).
6. Ahora bien, un decreto legislativo tiene rango de ley de conformidad al artículo 104 de la Constitución, con las limitaciones que ya han sido desarrolladas en la ponencia. En ese sentido, un documento normativo de dicho rango puede modificar, incluso suprimir alguna disposición normativa contenida en una norma

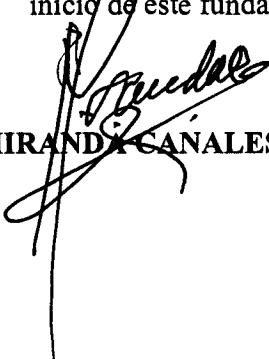


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expedientes 00003-2016-PI y 00006-2016-PI  
(acumulados)  
LIMA

de inferior rango, como lo es el Estatuto de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú. En esa línea de lo expuesto, la pretensión que hemos señalado al inicio de este fundamento de voto también deviene en infundada.

S.

  
MIRANDA CANALES

***Lo que certifico:***

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2016-PI/TC  
y 00006-2016-PI/TC  
Caso Decreto Legislativo del  
Notariado

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA E INCONSTITUCIONAL EL DECRETO LEGISLATIVO 1232

Discrepo, respetuosamente, de la sentencia de mayoría por cuanto, considero que el Poder Ejecutivo en la emisión del Decreto Legislativo 1232, ha excedido los márgenes de la delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República a través de la Ley 30336.

A continuación, paso a desarrollar las razones de mi posición.

1. El artículo 104 de la Constitución establece la facultad del Congreso de la República de delegar al Poder Ejecutivo la capacidad de legislar en materias específicas. Tal delegación de facultades tiene por característica ser limitada en el tiempo y limitada en las materias delegadas. Así, el propio Texto Constitucional prohíbe el ejercicio de esta facultad en materias que son indelegables por el Pleno del Congreso a la Comisión Permanente (párrafo segundo del artículo 104), y en el caso de reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, aprobación de leyes orgánicas, aprobación de leyes de presupuesto y aprobación de la Ley de la Cuenta General de la República (artículo 101, inciso 4 de la Constitución).
2. En el presente caso, en el artículo 2, de la Ley 30336, el Congreso de la República estableció las materias de delegación de facultades a favor del Poder Ejecutivo. En el presente caso, es materia de control constitucional, el inciso f, que señala lo siguiente:

“Optimizar el sistema nacional de los registros públicos, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, previniendo la comisión de fraudes y la afectación de derechos de terceros”.

Tal delegación de facultades cumple con el ámbito temporal, en tanto se otorgó el plazo de 90 para cumplir tal encargo (artículo 1 de la Ley 30336); así como cumple el ámbito material en tanto precisa la materia respecto de la cual se otorgó al Poder Ejecutivo la capacidad para legislar.

3. Pese a ello, el Poder Ejecutivo en una interpretación particular de la materia delegada, dicta el Decreto Legislativo 1232 para modificar la Ley del Notariado, regulando aspectos de la función notarial creando plazas, regulando el concurso de dichas plazas, los requisitos para postular, las causales de cese, estableciendo las atribuciones y obligaciones de los colegios de notarios, regulando la composición de la Directiva y su forma de elección, la composición del Tribunal de Honor, estableciendo las atribuciones del Consejo del Notariado, así como regulando las infracciones y sanciones disciplinarias aplicables a los notarios, entre otros.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2016-PI/TC  
y 00006-2016-PI/TC  
Caso Decreto Legislativo del  
Notariado

4. En el presente caso, la sentencia de mayoría pretende validar la antes referida regulación señalando que el espíritu del “[...]Decreto Legislativo 1232 alude a una problemática concreta, como es la comisión de fraudes y hechos delictivos vinculados con el registro y transferencia de predios, en un contexto de inseguridad ciudadana”, y que “[...] las modificaciones realizadas respecto al ejercicio de la función notarial tienen implicancia directa en la optimización del sistema nacional de registros públicos, toda vez que es a partir de los instrumentos públicos emitidos por los notarios que se logra inscribir actos que adquieran protección y reconocimiento de una manera que podría ser indebida”.
5. Tal argumentación resultaría admisible si lo regulado por el Decreto Legislativo 1232 impugnado se encontrara únicamente referido a establecer mayores filtros para la emisión de documentos notariales con la finalidad de otorgar seguridad al sistema registral. Pero ello no es así, dado que, conforme lo expuesto, las modificaciones que se han introducido en el Decreto Legislativo 1049 –modificado por el Decreto Legislativo 1232–, intervienen, incluso, en la forma de cómo se debe organizar el Colegio de Notarios y el Consejo del notariado, incluyendo infracciones del incumplimiento de las labores del despacho notarial y sus respectivas sanciones, lo cual a todas luces, resulta un exceso en el ejercicio de la delegación de facultades otorgadas por la Ley 30663 y vulneran el artículo 20 de la Constitución.
6. Por lo demás, considero que la sentencia de mayoría ha variado el eje de observación que corresponde al juez constitucional en el análisis de constitucionalidad, pues en lugar de velar por la primacía de la Constitución analizando si las normas impugnadas la infringen, se preocupa por justificar una inconstitucional la intervención en la autonomía del Colegio de Notarios, arguyendo razones ajenas a tal eje.
7. Asimismo, la sentencia de mayoría también ha variado el ángulo de observación, pues, el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1232 no se ha dado a partir de la Constitución, sus valores, sus principios, sus instituciones –como lo son los colegios profesionales, los cuales tienen autonomía por mandato constitucional–, sus derechos, sus normas y demás aspectos que ella encierra –es decir, de la voluntad y expresión normativa del Poder Constituyente–, lo cual significa que el Juez Constitucional asido (léase cogido o sostenido) de un enfoque constitucionalizado y recogiendo el telos constitucional –la inspiración, la filosofía, la lógica y la racionalidad del Constituyente– debe realizar el análisis de la materia controvertidas, para lograr los acotados fines esenciales de los procesos constitucionales, a través de un accionar consecuente con el carácter de supremo intérprete de la Constitución y de toda la normativa conformante del sistema jurídico nacional, que detenta el colegiado que integra; sino que, por el contrario, el ángulo de observación se ha dado básicamente a partir del Decreto Legislativo 1232 –es decir, de la voluntad y expresión normativa de Poder Constituido–.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2016-PI/TC  
y 00006-2016-PI/TC  
Caso Decreto Legislativo del  
Notariado

8. Esta segunda distorsión en el análisis de constitucionalidad conlleva, lamentablemente, que el Poder Constituido –en este caso constituido por el Poder Ejecutivo– termine primando sobre el Poder Constituyente y que el Tribunal Constitucional, que es el órgano autónomo e independiente encargado de la defensa de la Constitución, de la expresión normativa del Poder Constituyente, termine defendiendo al Poder Constituido y desnaturalizando su función con una visión llanamente legalista y huérfana de un enfoque constitucional. Y, en otros casos, inspirada en enfoques, inquietudes o dimensiones ajenas a lo estrictamente constitucional.
9. Por estas razones, considero que la norma impugnada contraviene de manera directa la Constitución en su artículo

### Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad, y; en consecuencia, se expulse del sistema jurídico el Decreto Legislativo 1232.

S.

BLUME FORTINI

### *Lo que certifico:*

.....  
Flavio Roátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expedientes 00003-2016-PI/TC y 00006-2016-PI/TC (Acumulados)

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de la sentencia de mayoría por lo siguiente:

El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución encarga la función legislativa al Congreso de la República. Excepcionalmente, dicha función puede ser desarrollada por el Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos, previa delegación de facultades legislativas por el Congreso.

El artículo 104 establece que:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia *específica* y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa [éñasis añadido].

Al destacar los límites de orden material a los cuales está sometida la legislación delegada, en la sentencia 00012-2011-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha dicho:

la legislación delegada habrá de desarrollar *cumplidamente* las materias identificadas en la ley autoritativa [éñasis añadido].

La ley autoritativa es, pues, el parámetro con el cual cabe que se analice la constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos.

La Ley 30336, Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Seguridad Ciudadana, Fortalecer la Lucha Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado, en el literal f de su artículo 2, encarga:

optimizar el sistema nacional de los Registros Públicos, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, previniendo la comisión de fraudes y la afectación de derechos de terceros.

No veo cómo autoriza al Poder Ejecutivo a establecer multas y procedimientos disciplinarios contra los notarios. Evidentemente, al expedir el Decreto Legislativo 1232, este se ha extra-limitado en el cumplimiento del encargo recibido.

Dicho decreto establece quién asumirá la presidencia del consejo directivo de la Junta de Decanos del Colegio de Notarios; las infracciones y sanciones a aplicárseles; quién percibirá las multas que se les impongan; y cómo se llevará a cabo el procedimiento disciplinario.

No se qué relación tiene ello con el sistema nacional de los registros públicos. En algunas de las infracciones establecidas no existe, incluso, ninguna interacción entre los notarios y los registros públicos. Por ejemplo:

- Aceptar o solicitar honorarios u otros beneficios para realizar actuaciones irregulares.
- Embriaguez habitual y/o el uso reiterado e injustificado de sustancias alucinógenas.
- Ejercer la abogacía, salvo en las excepciones previstas en la normatividad vigente.
- No desagregar en los comprobantes de pago los servicios en línea que brinda Reniec.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expedientes 00003-2016-PI/TC y 00006-2016-  
PI/TC (Acumulados)

- Incumplir sus obligaciones tributarias durante un periodo de dos (2) años consecutivos.
- Agredir física, verbal o por escrito a notarios.
- Ofrecer dádivas para captar clientela.

Por esta razón, porque el Poder Ejecutivo se ha extralimitado en el ejercicio de la función legislativa que le encargó el Congreso de la República, mi voto es por declarar la demanda **FUNDADA**.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

A handwritten signature enclosed within a large, roughly drawn oval. The signature appears to read "SARDÓN DE TABOADA".

*Lo que certifico:*

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Flavio Roátegui Apaza".  
.....  
**Flavio Roátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**EXPS. 00003-2016-PI/TC y 00006-2016-PI/TC (Acumulados)  
Caso Decreto Legislativo del Notariado II**

Lima, 25 de mayo de 2020

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Si bien me encuentro de acuerdo, en líneas generales, con el contenido de la sentencia, discrepo en un extremo, que paso a detallar de inmediato:

1. Estoy en desacuerdo con desestimar la demanda en lo que concierne al artículo 1 del Decreto Legislativo 1232, el que corresponde a la modificación el artículo 137 del Decreto Legislativo del Notariado, Decreto Legislativo 1049. Dicha disposición establece que el Presidente del Consejo Directivo de la Junta Nacional de Decanos ya no es electo por los Decanos de los Colegios de Notarios, sino que dicho cargo corresponde siempre al Decano que del Colegio que tenga el mayor número de notarios (que, desde luego, siempre es Lima).
2. Al respecto, y con prescindencia de que el Poder Ejecutivo pueda tener alguna razón para establecer dicha regulación, lo cierto es que ella no se encuentra relacionada con el objeto de la delegación de facultades, la cual se circscribe a “la optimización del sistema nacional de registros públicos”; siendo así, es claro que este extremo del decreto legislativo impugnado ha excedido la delegación de facultades que le fue otorgada al gobierno. Por lo indicado, considero que este extremo de la demanda debe ser declarado inconstitucional.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**Lo que certifico:**

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