



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N.º 0004-2017-PI/TC
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN
MARTÍN

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 12 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00004-2017-PI/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Ramos Núñez, con el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada, el voto singular del magistrado Blume Fortini y el voto en fecha posterior del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 2 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Órgano Centralizado de Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0004-2017-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 12 de mayo de 2020

Caso Órgano Centralizado de Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo

COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN MARTÍN C. PODER
EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Legislativo 1249, que dicta medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo

Magistrados firmantes:

SS

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	3
A. PETITORIO	3
B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	3
B.1 DEMANDA.....	3
B.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA	4
II. FUNDAMENTOS	5
§1. NATURALEZA DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES	5
§2. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1249	6
2.1. SOBRE LA CREACIÓN DEL OCP LA/FT.....	6
2.2. SOBRE LA TAREA DE GESTIONAR EL OCP LA/FT	8
2.3. SOBRE LA SUPUESTA VULNERACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD.....	10
§3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1249.....	10
III. FALLO	11



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N.º 0004-2017-PI/TC
COLEGIO DE NOTARIOS DE SAN
MARTÍN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Miranda Canales, aprobado en la sesión de Pleno Administrativo de 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada y el voto singular del magistrado Blume Fortini. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO

Con fecha 20 de abril de 2017, el Colegio de Notarios de San Martín, representado por su decano, interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1249, que dicta medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de noviembre de 2016. Alega la violación del artículo 20 de la Constitución, por lo que plantea las siguientes pretensiones:

- que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 2 del referido Decreto Legislativo en cuanto incorpora el artículo 9-B.4 a la Ley 27693;
- que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la cuarta disposición complementaria final del referido Decreto Legislativo.

En defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, con fecha 7 de agosto de 2018, el Poder Ejecutivo, a través del procurador público especializado en materia constitucional, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por lo que solicita que esta sea declarada infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones legales objetadas que, a manera de resumen, se presentan a continuación.



B-1. DEMANDA

La demanda de inconstitucionalidad se sustenta en los siguientes argumentos:

- El artículo 2 del Decreto Legislativo 1249, al incorporar el artículo 9-B.4 a la Ley 27693, es inconstitucional por el fondo, toda vez que contraviene el artículo 20 de la Constitución.
- Al respecto, se afirma que el artículo 2 impugnado vulnera la autonomía normativa de los colegios profesionales como el de notarios, al establecer que el Órgano Centralizado de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (OCP LA/FT) estará a cargo del colegio de notarios con mayor número de agremiados.
- Agrega la parte demandante que esta situación los coloca en condición de tutelados (*interdictum*), situación altamente discriminatoria.
- Se señala que el OCP LA/FT debe estar a cargo del Consejo Directivo de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, pues dicho órgano es el que representa la voluntad del notariado nacional; caso contrario, se estaría cercenando la facultad de representación que posee de acuerdo con sus estatutos.
- De otro lado, el Colegio de Notarios de San Martín sostiene que la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1249 también es inconstitucional por el fondo, por cuanto contraviene el ya citado artículo 20 de la Constitución. Al respecto, afirma que la referida disposición legal afecta la autonomía económica de los colegios profesionales de notarios.
- Agrega que, al exigirse que con parte de sus ingresos contribuyan a la implementación y sostenimiento del OCP LA/FT, se afecta la autonomía que les permite determinar el destino de sus ingresos, sobre todo cuando se desconoce la magnitud de la inversión económica que se requerirá. Indica, por último, que el OCP LA/FT debe ser financiado por una entidad estatal.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La contestación de la demanda se sustenta en los siguientes argumentos:



- Las disposiciones normativas cuestionadas (artículo 2 y la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1249) fueron expedidas en el marco de la Ley 30506, que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú (en adelante, “UIF-Perú”) respecto a la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, etc.
- De otro lado, la parte demandada sostiene que las disposiciones impugnadas no transgreden la autonomía de los colegios profesionales, regulada en el artículo 20 de la Constitución. Indica que esta autonomía no es absoluta y que debe entenderse en el marco de la finalidad que la Constitución les ha encomendado: la adecuada supervisión y mejora de los servicios ofrecidos por sus agremiados.
- En ese sentido, agregan que solo si las disposiciones legislativas impugnadas impidieran a los Colegios de Notarios cumplir con las funciones que la Constitución les ha asignado se podría declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad; sin embargo, advierten que ello no ocurre, dado que el Decreto Legislativo 1249 no impide alcanzar dichos fines.
- Manifiesta, además, que la parte demandante no alega la incompatibilidad entre las disposiciones impugnadas y la Constitución respecto a la autonomía de los colegios profesionales. Por el contrario, indica que el Colegio de Notarios de San Martín se limita a expresar su discrepancia con una opción normativa que es constitucionalmente válida.
- En esa línea, manifiesta que la norma impugnada, al encargar el OCP LA/FT al Colegio de Notarios con mayor número de miembros, evita generar demoras burocráticas relacionadas con la sucesiva remisión de información por parte de los agremiados a entidades intermedias. Asimismo, se está en mejor situación para gestionar la mayor parte de la información exigida por el organismo referido. Por último, al tener un mayor número de miembros que aportan a su mantenimiento, cuenta con mayor capacidad económica para afrontar los gastos requeridos.
- Respecto de la condición de tutelados (*interdictum*) que aduce la parte demandante, indica que se está alegando la aplicación de instituciones jurídicas que no tienen relación con el objeto del proceso. Asimismo, sobre la situación discriminatoria que se produciría, añade que inclusive si se tratara de un trato diferenciado, este obedece a una razón objetiva, y por ende no se produce una situación discriminatoria.
- Sobre lo alegado por la parte demandante respecto a que el OCP LA/FT debió ser encargado a la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú, señala que el artículo 20 de la



Constitución reconoce como órganos autónomos solo a los colegios profesionales, sin que ello pueda extenderse a las formas asociativas que estos desarrollen. Asimismo, la junta carece de una relación directa con los notarios.

- Finalmente, respecto del financiamiento del OCP LA/FT, alega que, si se toman en cuenta los argumentos anteriores, se debe concluir que, una vez incorporado el organismo a la estructura del colegio profesional con mayor número de miembros, este debe sustentar el presupuesto necesario para su funcionamiento. Añade que, al tener mayor número de miembros, tendrá también mayores ingresos por los aportes de sus agremiados.

II. FUNDAMENTOS

§ 1. Naturaleza de los colegios profesionales

1. El artículo 20 de la Constitución reconoce expresamente a los colegios profesionales como “instituciones autónomas con personalidad de derecho público” y añade que “La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria”.
2. De esta forma, los colegios profesionales poseen cierta peculiaridad que los diferencia de otras instituciones que pueden tener alguna afinidad, tales como las asociaciones y las fundaciones, por cuanto el desarrollo de determinadas actividades profesionales puede depender de la incorporación en alguno de ellos.
3. Por otra parte, la descripción de los colegios profesionales como instituciones autónomas de derecho público implica que su creación, a diferencia de las asociaciones y sindicatos, está sujeta a la decisión del legislador a través de una ley.
4. Efectivamente, la Constitución no impone la existencia ineludible de estas formas de organización de las actividades profesionales, pero, en todo caso, les brinda cobertura cuando el legislador opta por su creación.
5. Este es un criterio que el Tribunal ha fijado con anterioridad al señalar lo siguiente:

Las personas de derecho público nacen por mandato expreso de la ley y no por voluntad de las partes, [...] mediante ley formal, crea personas jurídicas de derecho público interno [Sentencia 0045-2004-AI/TC, fundamento 6].



6. A la par de dotarlos de personalidad, la Constitución ha optado por otorgarles autonomía. Sobre este punto, el Tribunal ha señalado:

Poseen un ámbito propio de actuación y decisión. En ese sentido, la incidencia constitucional de la autonomía que nuestra Ley Suprema reconoce a los colegios profesionales se manifiesta en su capacidad para actuar en los ámbitos de su *autonomía administrativa* —para establecer su organización interna—; de su *autonomía económica* —la 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-PI/TC, fundamento 4].

7. Sin embargo, la autonomía de los colegios profesionales no puede ser concebida como absoluta pues estos, como el resto de las instituciones y personas, se desenvuelven en el ámbito del estado constitucional, donde no existen sujetos que desarrollen sus funciones de forma autárquica y aislada.
8. Este Tribunal ha destacado ya que los colegios profesionales, en tanto que instituciones con personalidad de derecho público, cuentan con autonomía para efectos de establecer su regulación y organización. En ese sentido, puede sostenerse que se trata de entidades creadas para tutelar intereses públicos, cuyos fines guardan estrecha relación, o están directamente conectados, con los intereses profesionales propios de sus integrantes. Queda claro, entonces, que su finalidad esencial, pero no la única, es el control del ejercicio profesional de sus miembros (Sentencia 3954-2006-AA/TC, fundamento 8).
9. Queda claro entonces que el legislador crea los colegios, fija las actividades en las que existe colegiatura obligatoria y eventualmente les impone determinados deberes en cuanto que resultan sujetos de derecho público en los términos ya señalados.
10. Si bien la Constitución no le encomienda una función específica a los colegios profesionales, regula su participación en diferentes ámbitos. Efectivamente, el artículo 107 de la Constitución establece que estos poseen iniciativa legislativa en virtud de los conocimientos especializados que poseen los profesionales que los conforman.



11. De otra parte, la Constitución establece un tratamiento diferenciado entre los colegios profesionales por cuanto el inciso 3 del artículo 179 de esta dispone que los miembros del Colegio de Abogados de Lima eligen, en votación secreta, a un miembro del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.
12. Por último, el constituyente ha dispuesto que los colegios profesionales tengan competencia para activar el control abstracto de constitucionalidad de las normas, como acontece en el presente caso, aunque acotando su legitimidad a la materia de su especialidad.

§ 2. Análisis de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Legislativo 1249

13. El Colegio demandante cuestiona la constitucionalidad por el fondo del artículo 2 del Decreto Legislativo 1249, en tanto incorpora el artículo 9-B.4 a la Ley 27693, cuyo texto normativo es el siguiente:

Artículo 2.- Incorporación de los artículos 3-A y 9-B a la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú

Incorpórense los artículos 3-A y 9-B a la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú, en los siguientes términos:

[...]

Artículo 9-B.- Del Órgano Centralizado de Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo

[...]

9-B.4. El OCP LA/FT estará a cargo del colegio de notarios con mayor número de agremiados. Su conformación será aprobada por la UIF-Perú. El personal del OCP LA/FT se somete al deber de reserva previsto en el artículo 12 de la Ley, aun cuando el funcionario haya dejado de pertenecer al OCP LA/FT.

[...]

2.1. Sobre la creación del OCP LA/FT

14. Tal como se observa, el decreto legislativo impugnado en autos dispone la creación del OCP LA/FT, órgano que tendrá a su cargo el análisis de los riesgos del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo en el ejercicio de la función notarial.
15. Así, el decreto legislativo referido establece que las funciones que cumplirá el OCP LA/FT son las siguientes:



- a) Capturar de forma centralizada la información de los notarios a nivel nacional, sin perjuicio de que haya concluido o no el proceso de firmas, que conste en instrumentos públicos notariales protocolares y extraprotocolares, o en documentos privados ingresados al oficio notarial aun cuando no se hubieren formalizado.
 - b) Proporcionar a los notarios la herramienta informática (*software*) necesaria para lograr lo establecido en el inciso “a”.
 - c) Evaluar las operaciones realizadas o que se hayan intentado realizar ante el notario, sin importar los montos involucrados.
 - d) De ser el caso, calificar y registrar las operaciones como inusuales o sospechosas, dejando constancia documental del análisis y evaluaciones realizadas para dicha calificación.
 - e) Comunicar las operaciones a la Unidad de Inteligencia Financiera de Perú (eUIF Perú) a través de un reporte de operaciones sospechosas (ROS) en representación del notario.
 - f) Brindar acceso en línea a la UIF Perú a la base centralizada que manejan.
 - g) Atender los pedidos de información de la UIF Perú, de la autoridad jurisdiccional y autoridades competentes respecto de casos relativos a investigaciones por lavado de activos, sus delitos precedentes o el financiamiento del terrorismo.
 - h) Otras funciones que se establezcan mediante resolución SBS.
16. Asimismo, se aprecia que el establecimiento del OCP LA/FT tiene como finalidad fortalecer la función notarial en su lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Se pretende que el proceso de captura de información, calificación y su posterior comunicación a la UIF-Perú se desarrolle sin mayores demoras burocráticas.
17. En ese sentido, las disposiciones impugnadas han sido emitidas con el propósito de afianzar la lucha del Estado contra las actividades criminales que suponen una grave afectación social, tales como el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.



18. Se advierte que, a través de actividades como el lavado de activos, las organizaciones criminales buscan legitimar mediante múltiples transacciones económicas o comerciales las ingentes sumas de dinero obtenidas de manera ilícita.
19. Por su parte, mediante el financiamiento del terrorismo se proporciona ayuda financiera a las actividades de grupos terroristas que son *per se* ilícitas. Para estos últimos es relevante ocultar la fuente a fin de que el financiamiento pase inadvertido.
20. Así, tales actividades constituyen un fenómeno que desestabiliza el orden socioeconómico, pues contaminan el tráfico comercial con bienes y recursos de origen ilícito o cuyo destino son actividades ilícitas.
21. Por estas razones, el Tribunal estima que la estabilidad, transparencia y legitimidad del sistema económico y financiero que se deriva de los artículos 59 y 61 de la Constitución constituye un interés constitucionalmente legítimo que se busca proteger a través de la creación del OCP LA/FT.

2.2. Sobre la tarea de gestionar el OCP LA/FT

22. La Constitución es la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico e impone al Estado deberes primordiales tales como garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general de la Nación.
23. Para cumplir con esos deberes que buscan proteger los intereses esenciales de las personas y de la sociedad en general, el Estado requiere la colaboración de todos los miembros de la comunidad; caso contrario dicha finalidad no podría ser alcanzada. En ese sentido, las personas naturales y jurídicas se encuentran obligadas a contribuir en la realización del bien común.
24. Así, es legítimo que se impongan obligaciones a la colectividad vinculadas con la protección de bienes jurídicos tutelados. Estos últimos, por su naturaleza, están referidos a los derechos y principios recogidos en la Constitución, tales como vida, libertad, patrimonio, seguridad, etc. Por lo tanto, se trata de bienes jurídicos de relevancia constitucional; es decir, de bienes jurídicos que tienen sustento o fundamento constitucional.



25. Asimismo, con la protección de tales bienes se garantizan las condiciones mínimas para la actuación, desarrollo y convivencia armónica del individuo en la sociedad.
26. Es necesario indicar que el establecimiento de obligaciones no es una actividad exenta de límites; por el contrario, se encuentra sometida al respeto de los valores, principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución.
27. De acuerdo con todo lo señalado, los notarios, quienes están autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante ellos se celebran, no pueden estar exentos del cumplimiento de deberes que coadyuven a la protección de bienes jurídicos tutelados, por lo que resulta constitucionalmente posible que se les impongan obligaciones orientadas a dicho fin.
28. El Tribunal Constitucional precisa que el establecimiento de estas obligaciones no vulnera *per se* la autonomía de los colegios profesionales, pues tal como se ha señalado *supra*, dicha autonomía no puede ser concebida como absoluta, sino que debe entenderse en el marco del ordenamiento constitucional.
29. La autonomía de una persona de derecho público no la exime de cumplir con los deberes de protección de determinados principios constitucionales que el legislador pueda poner a su cargo.
30. En el presente caso, este Tribunal considera que encargar el OCP LA/FT a los colegios de notarios es constitucionalmente válido, máxime si se toma en cuenta que lo que se busca proteger a través de este órgano es la estabilidad, transparencia y legitimidad del sistema económico y financiero.
31. Corresponde advertir que los notarios, en virtud de la actividad que desarrollan, tienen posibilidad de tomar conocimiento de operaciones que pudieren estar vinculadas con el lavado de activos o al financiamiento de actividades terroristas. A través de los actos o contratos, que ante ellos se celebran, se podría pretender legitimar esas actividades delictivas y, por ende, ingresar ganancias o beneficios ilegales al tráfico económico lícito.
32. En ese sentido, este Tribunal recuerda que el Decreto Legislativo 1049, que regula la función notarial, compromete a los notarios con la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo:



Artículo 16.- Obligaciones del Notario

El notario está obligado a:

[...]

p) Cumplir con todas las normas pertinentes en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, conforme a la legislación de la materia.

33. Dado que lo que se busca a través de la norma impugnada es la protección de un bien jurídico de relevancia constitucional; en el presente caso no se observa una vulneración a la autonomía de los colegios de notarios. Efectivamente, la imposición de una nueva función consistente en la gestión del OCP LA/FT no menoscaba el ámbito de actuación y decisión de este Colegio.
34. Que el Poder Ejecutivo haya optado por encargar la gestión del OCP LA/FT a un colegio de notarios en particular no representa por sí misma una opción inconstitucional. Tal como hemos señalado *supra*, los colegios de notarios en general se encuentran comprometidos con la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
35. Respecto a lo señalado por la parte demandante de que debió ser el Consejo Directivo de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú el encargado de gestionar el OCP LA/FT, es preciso recordar que en el proceso de inconstitucionalidad no se delibera sobre la conveniencia o eficiencia de una ley, sino tan solo su compatibilidad formal y material con la Norma Fundamental.
36. La naturaleza jurisdiccional del Tribunal no es compatible con la evaluación de las medidas adoptadas por los órganos de representación política bajo criterios de conveniencia u oportunidad. En el proceso de inconstitucionalidad de las leyes, el Tribunal está llamado a determinar si una norma con rango de ley es o no incompatible con la Constitución, y no si el legislador o el Poder Ejecutivo a través de delegación, al regular una materia dada, lo hizo de la manera más conveniente.
37. A los órganos competentes para emitir normas les corresponde optar por cualquiera de las medidas que, dentro del marco constitucional, se puedan dictar; en tanto que el Tribunal Constitucional debe velar porque esa opción no rebase el ordenamiento constitucional (Sentencia 0009-2001-AI/TC, fundamento 5).



2.3. Sobre la supuesta vulneración al derecho a la igualdad

38. El Colegio de Notarios de San Martín alega que la disposición impugnada los coloca en una condición de tutelados y en una situación altamente discriminatoria. Este Tribunal no advierte el razonamiento detrás de dicho argumento; máxime si de la lectura de la demanda no se desprende un desarrollo de dicha afectación.
39. El principio-derecho de igualdad tiene dos manifestaciones relevantes: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera manifestación constituye un límite para el legislador, mientras que la segunda se configura como límite del actuar de los órganos jurisdiccionales o administrativos, exigiendo que estos últimos, al momento de aplicar las normas jurídicas, no atribuyan distintas consecuencias jurídicas a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales (Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamentos 123 y 124).
40. Toda vez que el derecho a la igualdad no impone el tratamiento idéntico de todos los casos, se debe recurrir al *test* de igualdad para verificar si una diferenciación resulta efectivamente discriminatoria. Para realizar dicho análisis es necesario contar con un término de comparación válido (*tertium comparationis*) en aras de efectuar el análisis de la situación denunciada.
41. El responsable de ofrecer dicho término de comparación es el demandante que alega haber sido discriminado y, por ende, tratado de modo distinto a otro sujeto que se encuentra en su misma condición.
42. En el presente caso, el Tribunal advierte que el demandante no brinda ningún término de comparación válido a fin de acreditar la vulneración alegada y, por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

§ 3. Análisis de constitucionalidad de la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1249

43. El Colegio demandante cuestiona la constitucionalidad por el fondo de la cuarta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1249, cuyo texto normativo es el siguiente:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
[...]



CUARTA. - Financiamiento

La implementación de lo establecido en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

44. Como se observa, mediante la disposición impugnada se impone a las entidades involucradas en el desarrollo del OCP LA/FT la obligación de financiar la creación y establecimiento de dicho órgano.
45. Tal como hemos señalado *supra*, la función notarial no puede estar exenta del cumplimiento de los deberes que coadyuvan al cumplimiento de sus fines y la protección de bienes jurídicos tutelados que son puestos a su cargo, por lo que no se evidencia que resulte en abstracto inconstitucional imponerles obligaciones que eventualmente pueden implicar un costo económico.
46. El establecimiento de dichas obligaciones no vulnera *per se* la autonomía económica de los colegios profesionales, en tanto que son constituidos como personas jurídicas de derecho público en los términos indicados *supra*.
47. El Tribunal Constitucional entiende que los colegios profesionales en general, y los de notarios en particular, tienen el deber de contribuir de forma solidaria al desarrollo de las obligaciones a su cargo, destinando parte de sus ingresos para tal finalidad.
48. Cabe advertir que la norma impugnada impone, concretamente, el deber de desarrollar y poner a disposición de los notarios una herramienta informática (*software*) que permita elaborar el reporte de las operaciones sospechosas inherentes a la actividad del OCP LA/FT.
49. Ya se ha indicado que la creación del OCP LA/FT se orienta a favorecer la estabilidad, transparencia y legitimidad del sistema económico y financiero que se deriva de los artículos 59 y 61 de la Constitución.
50. En ese sentido, y dado que lo que se busca a través de la norma impugnada es poner a cargo de personas jurídicas de derecho público la protección de un bien jurídico de relevancia constitucional, debe concluirse que no se observa una vulneración a la autonomía económica de los colegios de notarios.
51. En consecuencia, corresponde desestimar la demanda en este extremo.



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 de inconstitucionalidad de autos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Suscribo el presente fundamento de voto, en el Expediente 0004-2017-PI/TC, por las razones siguientes:

1. En este caso, el Decreto Legislativo 1249, incorporar el artículo 9-B en la Ley 27693, y encarga la gestión del Órgano Centralizado de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (OCP LA/FT) al Colegio de Notarios con mayor de números de agremiados.
2. El colegio profesional demandante no reclama tener autonomía absoluta, como podría inferirse de la ponencia. Cuestiona la forma en que se designa al colegio profesional encargado de la gestión del citado órgano, porque ello favorecería a un determinado colegio de notarios —en los hechos, el de Lima—, cuando a su criterio, ello debería estar a cargo del Consejo Directivo de la Junta de Decanos de los Colegios de Notarios del Perú.
3. El artículo 20 de la Constitución establece:

Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.
4. No hace distinciones entre los colegios profesionales, ni hace referencia a los consejos directivos que agrupen a determinados colegios profesionales.
5. Por lo tanto, lo dispuesto en la norma impugnada cae en el ámbito de actuación discrecional del legislador, sin que haya afectado parámetro alguno de la Constitución.
6. En ese sentido, pudo haber designado directamente a un colegio de notarios; encargar la gestión de dicho órgano a otro colegio profesional o entidad estatal; u optar por la fórmula contenida en el Decreto Legislativo impugnado. Nada en la Constitución lo impide.

S.

SARDÓN DE TABOADA



Lima, 25 de mayo de 2020

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por la ponencia, en cuanto declara **INFUNDADA** la demanda. Sin embargo, considero pertinente añadir algunas consideraciones que a continuación expongo:

Sobre los aspectos materiales y temporales de la ley autoritativa

1. En primer lugar, es necesario enfatizar que el Decreto Legislativo 1249 cumple con respetar a su ley autoritativa, esto es, con los aspectos materiales y temporales planteados por la Ley 30506. Esta delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de PETROPERÚ S.A., en virtud de su artículo 2, numeral 2, literales a), g), h), i); y le faculta a legislar sobre diversos aspectos en materia de lavado de activos, terrorismo y el financiamiento del terrorismo.
2. En el presente caso es relevante analizar el literal i) del citado artículo *supra* que señala: “*Modificar el régimen de sujetos obligados y de supervisión de sujetos obligados a presentar información a la UIF-Perú, (...) y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).*” En línea con lo planteado, el Decreto Legislativo 1249 cumple con el aspecto material, en tanto lo regulado por dicho Decreto guarda relación con la materia delegada.
3. Por otra parte, en relación al aspecto temporal, el artículo 1 de la Ley 30506 otorga un plazo de noventa (90) días calendario para que el Ejecutivo ejerza las facultades legislativas sobre la materia específica. En ese sentido, teniendo en cuenta que la Ley 30506 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de octubre de 2016, y que se hizo lo propio con el Decreto Legislativo 1249 el 26 de noviembre de 2016, se desprende que la norma objeto de control fue emitida dentro del plazo establecido por su ley autoritativa.

Sobre la gestión del Órgano Centralizado de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (OCP LA/FT)



4. Asimismo, debo precisar que, si bien es válido que los colegios profesionales tengan que cumplir un deber de protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional, resulta necesario justificar por qué los colegios profesionales se encuentran en una mejor posición en relación a otros sujetos de derecho público, para la protección de la estabilidad, transparencia y legitimidad del sistema económico y financiero.
5. En esa línea, la ponencia ha señalado que encargar la gestión del OCP LA/FT al colegio de notarios con mayor número de agremiados es una técnica legislativa que obedece a razones de conveniencia o eficiencia, y que no representa por sí misma una opción inconstitucional. No obstante, no se ha planteado mayor justificación al respecto, máxime si se puede concretar una eventual vulneración a principios y valores constitucionales.

Sobre los principios constitucionales presupuestarios

6. Finalmente, la ponencia también afirma que la obligación de financiamiento respecto a la creación y establecimiento del OCP LA/FT, a cargo de los colegios profesionales, no implica una vulneración a su autonomía económica, bajo el único sustento de que se trata de personas jurídicas de derecho público. Al respecto, resulta importante aludir cómo operan los principios que informan derecho constitucional presupuestario en el caso concreto.
7. En específico, es relevante la aplicación del principio de justicia presupuestaria, sobre el cual, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en la sentencia recaída en el Exp. N° 0004-2004-CC/TC. Este principio se encuentra previsto en los artículos 16 y 17 de la Constitución, y establece que la autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. Es por eso que, los fines estatales previstos en la Constitución son la razón de ser y el sentido de la actividad presupuestal.

S.

ESPINOSA SALDAÑA BARRERA



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA
POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA E INCONSTITUCIONAL EL
DECRETO LEGISLATIVO 1249**

Discrepo, respetuosamente, de la sentencia de mayoría por cuanto, considero que en la expedición de los impugnados artículos 9.B.4 y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1249, se ha incurrido en una doble infracción que torna en inconstitucional dicha norma legal. En efecto, los referidos artículos, han sido emitidos excediendo los márgenes de la delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República a través de la Ley 30506, incurriendo en infracción formal; y han sido emitidos contraviniendo el artículo 20 de la Constitución que consagra la autonomía de los Colegios Profesionales, incurriendo en una infracción por el fondo.

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

1. Si bien es cierto que la parte demandante no ha invocado la existencia de un vicio de forma respecto del Decreto Legislativo 1249, en el análisis de constitucionalidad de una norma legal a través de un proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede emitir un pronunciamiento más allá de lo invocado, pues es parte de su competencia garantizar la primacía de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto por el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
2. 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).
3. En el presente caso, el Congreso de la República, a través de la Ley 30506, delegó facultades a favor del Poder Ejecutivo en diversas materias relacionadas con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Entre las materias delegadas estuvieron las siguientes:



Artículo 2

Inciso 2. Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:

a) Establecer precisiones y modificaciones normativas a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, en particular en lo que respecta a la tipificación de nuevos delitos o agravantes, beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos, delincuencia común, inseguridad ciudadana, y afectaciones a la infraestructura, instalaciones, establecimientos y medios de transporte de hidrocarburos en el país; asimismo, modificar la legislación penal y procesal penal y de ejecución penal con el objeto de revisar la regulación vigente del delito de feminicidio y sus agravantes, la terminación anticipada y la confesión sincera, y la regulación vigente de los beneficios penitenciarios, para combatir la violencia familiar y la violencia de género, así como proteger los derechos de las mujeres, niñas y niños, y adolescentes, independientemente del vínculo de parentesco con los agresores y víctimas de dichos delitos.

g) Fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, específicamente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) contando con autorización judicial del juez penal, aplicando el sistema de recepción y distribución de los Centros de Distribución General o Mesa de Partes Automatizadas del Poder Judicial. Se excluye la designación de jueces ad hoc y la creación de nuevas especialidades o subespecialidades en la estructura del Poder Judicial. Sin perjuicio de lo expuesto, se autoriza el establecimiento de los criterios de prelación debidamente reglados, respecto de la tramitación de dichas solicitudes, en los casos de delitos de corrupción, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y terrorismo. Queda prohibido que se regulen materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial o que afecten su autonomía.

h) Otorgar mayores facultades a la UIF-Perú para que adicionalmente pueda i) compartir información sobre delitos precedentes de lavado de activos con el Ministerio Público; y ii) recibir información del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

i) Modificar el régimen de sujetos obligados y de supervisión de sujetos obligados a presentar información a la UIF-Perú, salvaguardando el derecho constitucional de dichos sujetos a guardar el secreto profesional; modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador; modificar la legislación sobre lucha eficaz sobre el lavado de activos y otros delitos relacionados con la minería ilegal y el crimen organizado; modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; crear el Registro de



Beneficiarios Finales; y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

4. Como es de verse, la materia delegada a legislar es la seguridad ciudadana y con relación a dicha materia, específicamente, y a lo que corresponde al presente caso, le delega la facultad para regular fórmulas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, entre otros.
5. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, en los artículos cuestionados (artículo 9.B. 4 y la Cuarta Disposición Complementaria Final), desnaturaliza las funciones propias del Colegio de Notarios, que no es otra que cautelar la fe pública, para transformarlo en una entidad que también debe dedicarse a analizar los riesgos del lavado de activos y financiamiento del terrorismo; además le transfiere el peso del gasto que supone estructurar una entidad con dichas características, sin considerar que los Colegios de Notarios no son propiamente entidades públicas, ni perciben dinero del Estado para su financiamiento.
6. Por ello, considero que las normas impugnadas exceden las materias delegadas por la Ley 30506, por afectar la autonomía de los colegios profesionales y desnaturalizar su función, cargándoles además una obligación económica, sin tener en cuenta que su financiamiento se rige por normas estatutarias privadas aprobadas en asamblea general, razón por la cual, el legislador no puede disponer de sus finanzas sin afectar su autonomía económica.
7. 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.
8. Asimismo, la sentencia de mayoría también ha variado el ángulo de observación, pues el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1249 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 controvertida, 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 1249 –es decir, de la voluntad y expresión normativa de Poder Constituido–

9. Esta segunda distorsión en el análisis de constitucionalidad conlleva, lamentablemente, a 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.
10. Por estas razones, considero que la norma impugnada se encuentra viciada de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

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 1249.

S.

BLUME FORTINI