



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 671/2020

Caso de la garantía mobiliaria y la pequeña empresa | 1

Expediente 00017-2019-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 16 de octubre de 2020, se reunió el Pleno del Tribunal Constitucional integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, a efectos de pronunciarse sobre la demanda que da origen al Expediente 00017-2019-PI/TC, promovida por el Colegio de Notarios de Lima contra el Poder Ejecutivo respecto a los Decretos Legislativos 1400 y 1409.

Los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa (con fundamento de voto), Miranda Canales (con fundamento de voto), Ramos Núñez (con fundamento de voto), Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) votaron, en mayoría, a favor de declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

El magistrado Blume Fortini, en minoría, emitió un voto singular declarando fundada la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes mencionados, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

SENTENCIA 0017-2019-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de octubre de 2020

Caso de la garantía mobiliaria y la pequeña empresa

COLEGIO DE NOTARIOS DE LIMA C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de Lima contra el Decreto Legislativo 1400, que aprueba el régimen de garantía mobiliaria, y el Decreto Legislativo 1409, que promueve la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TABLA DE CONTENIDOS

Normas impugnadas	Parámetro de control
Decreto Legislativo 1400 Decreto Legislativo 1409	Constitución Política del Perú de 1993 — Artículo 102 — Artículo 104 — Ley 30823

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

§2. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

§3. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

3.1. LA LEY AUTORITATIVA 30823 COMO INTEGRANTE DEL PARÁMETRO DE CONTROL EN EL PRESENTE CASO

3.2. SOBRE EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1400 Y 1409

3.2.1. SOBRE LAS MATERIAS LEGISLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1400

3.2.2. SOBRE LAS MATERIAS LEGISLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409

§4. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de octubre de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 26 de setiembre de 2019, el decano del Colegio de Notarios de Lima, en representación del mencionado colegio profesional, interpuso demanda de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo contra el Decreto Legislativo 1400, “Decreto Legislativo que aprueba el régimen de garantía mobiliaria”, y contra el Decreto Legislativo 1409, “Decreto Legislativo que promociona la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada”, expedidos por el Poder Ejecutivo.

Por su parte, con fecha 8 de setiembre de 2020, el Poder Ejecutivo contestó la demanda negándola en todos sus extremos, por lo que solicitó que se declare infundada.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas, la cual se presenta a continuación, a manera de resumen:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El decano del Colegio de Notarios de Lima sostiene que las normas cuestionadas se deben declarar inconstitucionales por la forma, en tanto que no respetaron la materia delegada mediante la ley autoritativa, Ley 30823.
- Afirma que, en virtud de la Ley 30823, únicamente se delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, y de modernización de la gestión del Estado; sin embargo,



sostiene que esta ley no le confiere al citado poder la facultad de restringir las competencias registrales y notariales.

- Sostiene que las dos normas impugnadas restringen competencias notariales, toda vez que, con la legislación anterior, la intervención del notario era obligatoria para la constitución de garantías mobiliarias; no obstante, en virtud del Decreto Legislativo 1400, esta intervención ha pasado a ser facultativa. Asimismo, indican que dicho decreto ha eliminado la calificación previa de legalidad por parte de los registradores para la constitución de garantías mobiliarias.
- Además, refiere que, conforme a la legislación anterior, para la constitución de cualquier tipo de sociedades, era imprescindible la intervención de un notario. No obstante, en virtud del Decreto Legislativo 1409, para constituir una sociedad por acciones cerrada simplificada (SACS), únicamente se requerirá un documento privado, sin la necesidad de la intervención de un notario.
- Por todo lo expuesto, la parte demandante sostiene que ambas normas impugnadas no observan las condiciones impuestas por la ley autoritativa y que, por consiguiente, son inconstitucionales al regular una materia que no fue delegada. Por ello, a su criterio, se vulneran los límites materiales establecidos por el Congreso de la República.
- Asimismo, el decano del Colegio de Notarios de Lima manifiesta que las normas cuestionadas son inconstitucionales por el fondo, toda vez que se ha excluido a los notarios públicos de forma indebida. De esta manera, se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica.
- Afirma que el notario en el sistema latino es el profesional del derecho que está autorizado por ley para acreditar los actos y contratos que se celebren ante él (Decreto Legislativo 1049, Ley del Notariado, artículo 2). En tal sentido, dota de fe pública a los actos privados por delegación del Estado, los cuales se rigen por normas especiales. Así, argumenta que las funciones, atribuciones y obligaciones del notario se encuentran establecidas en la Ley del Notariado y contribuyen a garantizar la seguridad jurídica.
- Sostiene que, si bien la regulación de un nuevo régimen de garantías mobiliarias se sustenta en la libertad de empresa y en la necesidad de facilitar el acceso al crédito formal (Decreto Legislativo 1400), ello no implica restringir las competencias notariales y registrales; por el contrario, se debe garantizar que la seguridad jurídica no se vea afectada.
- Del mismo modo, añade que, si bien conforme al Decreto Legislativo 1409 el Poder Ejecutivo pretende disminuir los costos y la demora que implica el procedimiento de escritura pública para propiciar la formalización de las empresas, ello no implica que la libertad de empresa y su promoción en el marco de una economía social de mercado sea un derecho absoluto.



- En tal sentido, señala que una restricción a la libertad de empresa solo será constitucional en la medida en que supere el test de proporcionalidad.
- Así, respecto al subprincipio de idoneidad, la parte demandante sostiene que, si se toman en cuenta los objetivos contemplados en las normas impugnadas, se puede apreciar que estos cumplen una finalidad constitucionalmente legítima; es decir, promover la gestión económica y competitividad de las empresas. Por esta razón, la parte demandante concluye que la nueva regulación de las garantías mobiliarias y la creación de una alternativa especial de sociedad anónima serían medidas idóneas para alcanzar este objetivo.
- Sin embargo, respecto al análisis de necesidad, la parte demandante manifiesta que existen otras alternativas menos gravosas que podrían garantizar la seguridad jurídica y lograr los mismos resultados. Como ejemplos, plantea la constitución de empresas en línea (alternativa ya regulada por la Ley 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa), lo cual también permitiría reducir costos, y evitaría los riesgos de ilegalidad y fraude. Asimismo, sostiene que otra medida alternativa sería la intervención del notario en la constitución de las garantías mobiliarias para dar fe del acto a costos menores.
- Afirma que la función notarial no se puede medir solo en términos de sobrecostos, toda vez que se deben tomar en cuenta las ventajas y razones que justifican su propia existencia. En tal sentido, afirma que los beneficios o ventajas que recibe la sociedad por efectos de la función notarial son los siguientes:
 - (i) Disminuye los costos de información y asesoría.
 - (ii) Cumple una función de árbitro entre los contratantes (“tercero imparcial”), sin costo adicional, lo que se podría denominar “auditoría legal”.
 - (iii) Crea el derecho dispositivo, especial para las partes, a través de una redacción documental ajustada a derecho y de acuerdo con los fines lícitos pretendidos por los contratantes.
 - (iv) Proporciona ahorro a largo plazo, pues previene el conflicto mediante la adecuada formación del negocio.
 - (v) Asegura la pronta ejecución de lo convenido mediante un título ejecutivo.
 - (vi) Evita el gasto importante de cualquier seguro de título u otro mecanismo destinado a obtener seguridad jurídica.
- Por todas estas razones, sostiene que las disposiciones impugnadas no superan el subprincipio de necesidad y, por consiguiente, se deben declarar inconstitucionales.



- Además, sostiene que, en el presente caso, se ha configurado una inconstitucionalidad por omisión relativa, toda vez que se ha excluido la intervención del notario público al constituir la garantía mobiliaria y una SACS, pese a que en todos los demás actos sí se requiere su intervención. De esta manera, se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica.
- Mediante el escrito de fecha 5 de junio de 2020, la parte demandante sostiene que el 1 de junio de 2020 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 061-2020-SUNARP/SN, a través de la cual “disponen que, a partir del 14 de diciembre de 2020, la SUNARP brinde, a nivel nacional, el servicio de constitución de Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada - SACS, así como su inscripción en el Registro de Sociedades”. Al respecto, alegan que esta última norma se ampara en el cuestionado Decreto Legislativo 1409, el cual se ejecutará a partir de 14 de diciembre próximo. Por esta razón, solicitan que se establezca la próxima fecha de vista de causa con carácter de urgencia y se emita sentencia próximamente.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- El procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo sostiene que los Decretos Legislativos 1400 y 1409 no presentan vicios de inconstitucionalidad, y que, por lo tanto, la demanda se debe declarar infundada en todos sus extremos.
- Sobre los alegados vicios de inconstitucionalidad formal, la parte demandada sostiene que ninguno de los decretos legislativos impugnados tiene por objeto restringir las competencias de los notarios públicos, sino establecer medidas alternativas para que los ciudadanos realicen procedimientos que favorezcan el desarrollo de sus actividades empresariales. Así, puede elegir libremente si incluyen la participación de los notarios.
- Argumenta que el demandante reconoce que la participación de los notarios en la constitución de garantías mobiliarias no ha quedado derogada, sino que se podrá efectuar si las partes de un contrato así lo deciden, en ejercicio de su autonomía privada, con la finalidad de agilizar y fomentar el acceso a créditos. Esto, a su vez, permite asegurar la obligación que en materia de promoción de la iniciativa privada tiene el Estado, conforme a los artículos 58 y 59 de la Constitución.
- En este sentido, sostiene que el Decreto Legislativo 1400 no restringe las competencias de los notarios. Su intervención dependerá de la voluntad de las partes, quienes decidirán el medio por el cual formalizarán los contratos de garantías mobiliarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la garantía mobiliaria y la pequeña empresa | 8

- En otras palabras, alega que serán las partes de un contrato quienes libremente decidirán si acuden a un oficio notarial o a otros mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de sus transacciones en materia de garantías mobiliarias.
- Concluye, en este extremo, que la nueva regulación sobre la garantía mobiliaria no restringe las competencias notariales, sino que ofrece a las personas naturales o jurídicas la posibilidad de formalizar contratos recurriendo a diversas alternativas.
- Por ello, afirma que los notarios mantienen plena competencia en el supuesto de que las partes decidan acudir a un oficio notarial para la respectiva formalización. En ese sentido, no se contraviene la prohibición establecida en la ley autoritativa, por lo cual la demanda se debe declarar infundada en este extremo.
- Sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1409, manifiesta que en la demanda no se han advertido fundamentos que sustenten que la regulación contenida en el decreto sea contraria a la Constitución.
- Alega que, a través de dicho decreto, se crea y regula un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa, denominado SACS, y que ello no deviene en inconstitucional.
- En todo caso, agrega que la competencia de los notarios prevista en la Ley General de Sociedades no se ha reducido, derogado o recortado por el mandato del Decreto Legislativo 1409; por lo tanto, no se contraviene la prohibición establecida en la ley autoritativa. Por ello, se debe declarar infundada la demanda en este extremo.
- Respecto a los vicios de inconstitucionalidad por el fondo, sostiene que no se puede invocar la seguridad jurídica, como lo efectúa la parte demandante, para perpetuar determinadas conductas o competencias, impidiendo la emisión de normas que permitan enfrentar la dinámica de la sociedad en aspectos tan esenciales como las libertades económicas, uno de los pilares de la Constitución de 1993.
- Sostiene que los decretos legislativos impugnados no desconocen el rol de los notarios, sino que establecen otras medidas que permiten garantizar la seguridad jurídica. En cada uno, se han previsto mecanismos para garantizar la titularidad de los bienes objeto de garantías mobiliarias, así como la identidad de quienes quieren formar una SACS.
- Además, agrega que, en ejercicio de su autonomía privada, los particulares tienen la obligación de contribuir con sus acciones a fortalecer el principio de seguridad jurídica. Por ello, en los decretos cuestionados, se ha reconocido su responsabilidad en relación con la información que suministren al Sistema de Registros Públicos, sin recortar las funciones de fiscalización y control de la Sunarp y de las autoridades según sus competencias.



- Finalmente, argumenta que las normas cuestionadas generan un mecanismo legal que, garantizando la seguridad jurídica, permite decidir a los particulares si solicitan los servicios notariales. Por otro lado, destaca que, en el caso de las garantías mobiliarias, los particulares deciden si las constituyen a través de un notario público. Así pues, su participación no está prohibida, sino que se supedita a los intereses de los particulares, quienes son responsables de velar por sus intereses con los mecanismos que la normativa vigente brinda.

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. Este Tribunal advierte que los decretos legislativos cuestionados aún no son aplicables en el ordenamiento jurídico según lo dispuesto en sus respectivos textos normativos.
2. En efecto, en el caso del Decreto Legislativo 1400, esta norma se publicó el 10 de setiembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, en tanto que su reglamento se aprobó mediante el Decreto Supremo 202-2018-EF, publicado el 3 de agosto de 2019.
3. En lo aquí relevante, se aprecia que la segunda y octava disposiciones complementarias finales establecen lo siguiente:

Segunda. Contratación para el desarrollo del SIGM

En un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano de las disposiciones reglamentarias a que se refiere la primera disposición complementaria final, la SUNARP inicia el proceso de contratación correspondiente para el desarrollo del SIGM.

Asimismo, en un plazo no mayor de doscientos setenta días (270) días calendario, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato para el desarrollo del mencionado sistema, la SUNARP debe poner en funcionamiento la base de datos del SIGM y su interconexión con los respectivos registros jurídicos. Dicho plazo puede ser prorrogado por única vez a través de Decreto Supremo propuesto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y refrendado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



Octava. Vigencia

A partir del día hábil siguiente del funcionamiento de las bases de datos del SIGM, son aplicables y exigibles las disposiciones sobre garantía mobiliaria reguladas en el presente Decreto Legislativo.

4. De lo anterior, se aprecia que el Decreto Legislativo 1400 no resultaba aplicable en el ordenamiento jurídico inmediatamente después de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, en la medida en que era indispensable la verificación de un hecho, como el funcionamiento de las bases de datos del Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias y Contratos (SIGM), lo cual aún no se habría producido.
5. En el caso del Decreto Legislativo 1409, se advierte que se publicó el 12 de setiembre de 2018, en tanto que su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 312-2019-EF, el 1 de octubre de 2019.
6. En relación con la aplicación de la norma mencionada, sus disposiciones complementarias finales establecen lo siguiente:

Segunda. Disposiciones de operatividad

La SUNARP, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde la publicación del reglamento del presente Decreto Legislativo, aprueba los formatos estandarizados y adecúa los aspectos técnicos de SID-SUNARP para la constitución de una SACS atendiendo las disposiciones establecidas en la LGS.

Dentro del plazo antes señalado, mediante resolución de superintendencia se fija la fecha de entrada de operaciones en el SID-SUNARP para tramitar la constitución de SACS [...].

Quinta. Vigencia

A partir del día hábil siguiente de la entrada en operación del SID-SUNARP para tramitar la constitución de SACS, son aplicables y exigibles las disposiciones del presente Decreto Legislativo y su reglamento.

7. Asimismo, y como la parte demandante ha advertido, el 1 de junio de 2020, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 061-2020-SUNARP/SN, a través de la cual “disponen que, a partir del 14 de diciembre de 2020, la SUNARP brinde, a nivel nacional, el servicio de constitución de Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada - SACS, así como su inscripción en el Registro de Sociedades”. En efecto, el artículo 1 de dicha norma dispone lo siguiente:

Artículo 1.- Inicio del servicio de Constitución de SACS.

Disponer que, a partir del 14 de diciembre de 2020, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos brinde, a nivel nacional, el servicio de constitución de Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada - SACS, así como



su inscripción en el Registro de Sociedades.

8. De lo previamente detallado, se advierte que dicha norma tampoco resulta aplicable en el ordenamiento jurídico inmediatamente después de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, en la medida en que era necesaria la verificación de un hecho, como la entrada en operación del Sistema de Intermediación Digital de Sunarp para tramitar la constitución de la SACS.
9. La aludida Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 061-2020-SUNARP/SN ha fijado como fecha el 14 de diciembre de 2020 para el inicio del servicio de constitución de las SACS y su inscripción en el Registro de Sociedades.
10. Ahora bien, como se ha indicado en anteriores oportunidades, para que una norma jurídica se encuentre vigente, solo es necesario que se haya producido siguiendo el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico, es decir, que el órgano competente la haya aprobado y, además, que se publique conforme lo establece el último extremo del artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma se encuentra vigente.
11. El artículo 109 de la Constitución, por su parte, establece que “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.
12. En el presente caso, este Tribunal advierte que el órgano competente ha emitido las disposiciones cuestionadas siguiendo el procedimiento correspondiente y estas se han publicado en el diario oficial *El Peruano*, según lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución, y se puede afirmar que se encuentran vigentes a tenor del artículo 109 citado.
13. Una situación distinta es la relativa a las condiciones necesarias para su plena aplicación en el ordenamiento jurídico, lo cual no se confunde con su vigencia, pese a que ese ha sido el *nomen iuris* empleado en ambas normas cuestionadas para precisar a partir de qué momento serían aplicables.
14. En ambos casos, su aplicación se supeditaba a la verificación de un hecho específico, lo cual no impide que se deban considerar como normas vigentes. Por esta razón, este Tribunal puede realizar el control de su constitucionalidad.

§2. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LAS DISPOSICIONES OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

15. El demandante cuestiona la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1400, que aprueba el régimen de garantía mobiliaria, publicado el 12 de setiembre de 2018 en



el diario oficial *El Peruano*, y del Decreto Legislativo 1409, que promueve la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, publicado el 12 de setiembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, al haber incurrido presuntamente en vicios de forma, por cuanto habría excedido el marco de la delegación de facultades previsto en la ley autoritativa, y en vicios de fondo, al contravenir el principio constitucional de seguridad jurídica.

16. Este Tribunal estima pertinente precisar que ambas disposiciones se encuentran plenamente vigentes, aun cuando no sean actualmente aplicables, en atención de lo dispuesto en dichas normas y en sus reglamentos correspondientes, también vigentes. En el caso del Decreto Legislativo 1400, el reglamento correspondiente se ha publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de agosto de 2019 y, en el caso del Decreto Legislativo 1409, el 11 de octubre de 2019.
17. Además, este Tribunal advierte que el Colegio de Notarios de Lima cuestiona ambos decretos legislativos, en tanto que restringen las competencias notariales y registrales, de acuerdo con los argumentos desarrollados en la demanda. En lo que respecta a los presuntos vicios de inconstitucionalidad de fondo alegados por dicha parte, este Tribunal realizará el control de constitucionalidad correspondiente en relación con aquellas disposiciones que se han objetado en la demanda.

§3. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

18. El colegio profesional demandante solicitó que se declare la inconstitucionalidad por la forma de las disposiciones legales al considerar que se exceden los límites establecidos en la Ley 30823, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado”, publicada el 19 de julio en el diario oficial *El Peruano*.
19. Alega que esta únicamente autorizó a legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, y de modernización de la gestión del Estado. No obstante, a su criterio, esta ley no le confiere al Poder Ejecutivo la facultad de restringir las competencias registrales ni notariales.
20. Por su parte, el demandado sostiene que ninguno de los decretos legislativos impugnados tiene por objeto restringir las competencias de los notarios públicos, sino establecer medidas alternativas para que los ciudadanos puedan realizar procedimientos que favorezcan el desarrollo de sus actividades empresariales, eligiendo libremente si incluyen la participación de los notarios. Además, afirma



que esta regulación no se encuentra prohibida por la Ley 30823.

21. En primer lugar, en relación con los vicios de inconstitucionalidad formal, este Tribunal ha establecido que los supuestos generadores de esta infracción pueden ser los siguientes:
 - i) el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución;
 - ii) el tratamiento de una materia reservada directamente por la Constitución a otra fuente formal específica del Derecho; y
 - iii) la expedición de la norma por un órgano constitucionalmente incompetente para hacerlo (Sentencias 0020-2005-PI/TC, fundamento 22; y 0012-2012-PI/TC, fundamento 2).
22. Asimismo, con respecto al parámetro de control del proceso de inconstitucionalidad, este último está integrado por la propia Constitución, en atención a su posición de norma fundante, suprema y fuente de fuentes en el ordenamiento jurídico. Es la norma fundamental el parámetro de validez de las normas con rango de ley sometidas a dicho control abstracto de constitucionalidad.
23. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad 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 (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
24. 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 lado, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido (Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 27).
25. A este parámetro de control, formado por la Constitución (en sus partes pertinentes) y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de esta y establecen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina “bloque de constitucionalidad”.
26. En ese orden de ideas, este Tribunal señaló lo siguiente:

en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes



a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).

27. Este órgano de control de la constitución precisó, además, que se produce una afectación indirecta de la Constitución cuando existe una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:
 - (i) la regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa;
 - (ii) la regulación de un contenido materialmente constitucional; y
 - (iii) la determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
28. Lógicamente, estas normas deben, a su vez, ser compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como interpuestas, y toda norma con rango de ley que sea incompatible con ellas se declarará inconstitucional en un proceso de control concentrado por infracción indirecta a la Constitución.
29. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el control de constitucionalidad formal de las disposiciones impugnadas.
30. Dicho parámetro, a juicio de este Tribunal Constitucional, está compuesto por los artículos 102 y 104 de la Constitución, así como por la Ley 30823 (ley autoritativa).
31. Como parte del análisis de constitucionalidad por presuntos vicios de forma, es imprescindible determinar los alcances de la ley autoritativa antes mencionada, como se indicará a continuación.

3.1. LA LEY AUTORITATIVA 30823 COMO INTEGRANTE DEL PARÁMETRO DE CONTROL EN EL PRESENTE CASO

32. Al igual que ocurre en la mayoría de los actuales sistemas constitucionales, en nuestro ordenamiento jurídico, si bien el Congreso de la República es el órgano estatal encargado de la función legislativa (artículo 102.1 de la Constitución), esta facultad también se puede desarrollar por otro poder del Estado (el Poder Ejecutivo) mediante decretos legislativos, previa delegación explícita y específica de facultades por parte del legislador.
33. Esta delegación, por cierto, no supone la renuncia de este último a la función legislativa encomendada por la Constitución ni que, durante el lapso que dure la delegación, el Congreso carezca de la competencia para ejercer dicha función.



34. Esto es así por cuanto no es posible asumir que un Poder del Estado o alguno de sus órganos constitucionales pueda transferir de manera absoluta a otro una competencia que la Constitución le ha asignado.

35. El artículo 104 de la Constitución establece lo siguiente:

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. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley [...].

36. Ello supone que, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, el ejercicio de dicha competencia se encuentra sujeto a determinados límites, tales como que la delegación legislativa se debe conceder mediante la ley autoritativa (límites formales), contener la indicación específica de la materia que se delega (límites materiales), así como el establecimiento de un plazo determinado (límites temporales).

37. Con relación a los límites materiales, este Tribunal considera que esta exigencia se encuentra cumplida con la mención o indicación de la materia específica que se ha delegado, la cual se puede referir a una o varias áreas del derecho. La Constitución no impone la obligación de desarrollar o exponer de manera detallada o minuciosa el contenido que se debe incluir en el decreto legislativo, puesto que una exigencia de esa naturaleza convertiría en innecesaria la existencia misma de la delegación de facultades y la expedición del decreto legislativo.

38. En cambio, la Constitución sí proscribe el uso de fórmulas manifiestamente generales, indefinidas o imprecisas. 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.

39. 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 su delegación). No obstante, 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 legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no recaiga en las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley (Sentencia 0022-2011-PI, fundamento 20).

40. En el presente caso, se advierte que la Ley 30823 aprobó la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar en diversas materias como las siguientes:

i. gestión económica y competitividad;



- ii. integridad y lucha contra la corrupción;
- iii. prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad;
y
- iv. modernización de la gestión del Estado.

41. Con relación al caso que nos ocupa en la presente oportunidad, corresponde precisar que la materia objeto de la facultad delegada es la correspondiente a la que se denominara “gestión económica y competitividad”.
42. Ahora bien, en virtud de la ley autoritativa, Ley 30823, que conforma el parámetro de constitucionalidad en el presente caso, según lo indicado *supra*, los demandantes alegan que el Congreso de la República introdujo un límite expreso a la delegación de facultades otorgadas al Poder Ejecutivo: los decretos legislativos que se aprueben al amparo del artículo 2, numeral 2, literal “c” de la ley autoritativa “en materia de gestión económica y competitividad” en ningún caso podrán restringir o reducir competencias notariales y registrales.
43. De esta manera, según los demandantes, las disposiciones que se aprueben por el Poder Ejecutivo a través de los mencionados decretos no pueden “restringir las competencias registrales y notariales”.
44. No obstante, este Tribunal advierte que la determinación de la existencia del aludido límite, en los términos que alega la parte demandante, requiere previamente el análisis pormenorizado de dicho extremo de la ley autoritativa a partir del empleo de los principios y criterios interpretativos que suelen emplearse al desentrañar el sentido último de las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad.
45. Ello se debe realizar considerando que el contenido normativo finalmente determinado como resultado del proceso interpretativo de una ley autoritativa requiere no solamente la identificación y precisión de la facultad delegada, sino su *objetivo*, de acuerdo con lo expresado *supra*.
46. Esto último no es baladí por cuanto el contenido normativo de la ley autoritativa no solo se define por la facultad en principio delegada, sino por su finalidad, que es lo que completa el sentido de esta delegación.
47. En efecto, difícilmente se podría concluir de manera clara y precisa que se ha facultado al Poder Ejecutivo para legislar en una determinada materia si se prescinde de la finalidad o del estado de cosas que la delegación busca alcanzar y que es la razón de ser, en buena cuenta, del ejercicio de la facultad de delegación, amparada por la Constitución, materializada en un caso concreto.



48. Si la justificación principal de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo radica en la consideración según la cual determinadas materias requieren para su regulación un determinado nivel de especialización técnica, a fin de que la normativa resultante sea lo más adecuada posible y pueda cumplir sus fines correspondientes al incorporarse al ordenamiento jurídico, esta delegación debe contar con los elementos indispensables para que se materialice en la realidad.
49. Ello significa que si bien, por mandato constitucional, el Ejecutivo debe cumplir con respetar la materia y el plazo de delegación de facultades establecidos en la ley autoritativa, también es cierto que, desde la posición del legislador, la voluntad normativa expresada en la ley autoritativa debe ser lo más clara, precisa y coherente posible. En caso contrario, se ejercería una facultad conferida por la Constitución respetando eventualmente los requisitos formales, pero impidiendo que se materialice en los hechos el sentido de dicha delegación.
50. En ese sentido, este Tribunal Constitucional advierte que la delegación de facultades para legislar en determinada materia y por un determinado plazo, con plena observancia del marco constitucional vigente, debe ser cabalmente realizada si ello así se decide. Esto implica evitar, en la medida de lo posible, situaciones de indeterminación que la pongan en entredicho, que potencialmente incidan negativamente en la seguridad jurídica y que, a su vez, menoscaben el correcto ejercicio de las atribuciones constitucionales, tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, a este respecto involucradas.
51. Lo anterior implica no invadir la esfera de competencias del legislador democrático, pero sí considerar que todo poder público debe guiar sus actuaciones de forma tal que en ellas pueda advertirse un mínimo de coherencia y consistencia, más aún si dicha actuación se realiza en nombre del interés público.
52. Siendo ello así, este Tribunal advierte que las disposiciones indispensables para determinar el contenido normativo de la ley autoritativa, materia de la discusión central del presente proceso de inconstitucionalidad, son las que se encuentran comprendidas en el artículo 2, inciso 2, literal “c”:

Artículo 2.- Materia de la delegación de facultades legislativas. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias: [...]

2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de: [...]

c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral. **Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)** [énfasis añadido].



53. Al respecto, este Tribunal advierte que dicha disposición puede ser interpretada en dos sentidos válidamente atribuibles:

i. **Primer sentido interpretativo:** que el siguiente enunciado “estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)” es un límite extensible a *todo* el literal c) del inciso 2 del presente artículo;

ii. **Segundo sentido interpretativo:** que dicho enunciado constituye únicamente un límite respecto a la “promoción de la formalización laboral”.

54. Con relación a lo anterior, y a efectos de determinar cuál es el sentido interpretativo conforme a la Constitución por el cual correspondería optar, se debe recordar que el ejercicio de la delegación de facultades por parte del Poder Legislativo al Ejecutivo implica el cumplimiento de determinados objetivos que finalmente sustentan el ejercicio de la delegación.

55. Por ello, este Tribunal estima pertinente precisar cuál fue la finalidad de este pedido de delegación de facultades. Al respecto, el Poder Ejecutivo, a través del Oficio 076-2018-PR, del 2 de mayo de 2018, presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, en el cual solicitó facultades delegadas para “legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado”.

56. En la exposición de motivos del proyecto de ley de delegación de facultades, se indicó que el objetivo consistía en “mejorar la competitividad a través de diversas medidas. Las medidas adoptadas implican ámbitos de la economía como son [...]; la promoción de las MYPE: [...]. Por lo tanto, se busca desarrollar plataformas de competitividad y fomentar estrategias para el desarrollo de los ámbitos señalados” (página 5 del proyecto de ley)¹. El referido texto agregaba lo siguiente:

Respecto a la promoción de las MYPE, las acciones a tomar son diversas como [...] impulsar y facilitar los créditos y el acceso a capitales de trabajo con una nueva normativa de garantías mobiliarias. [...] Por ello las garantías mobiliarias es una medida que es parte de las buenas prácticas internacionales señaladas por organismos como el Banco Mundial, la OEA y UNCITRAL para incrementar la profundidad del sistema financiero en el país.

57. Asimismo, como medidas concretas en materia de gestión económica y competitividad, se plantearon las siguientes:

¹ Esta exposición de motivos se puede encontrar en http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0279120180502.pdf, consultada el 18 de setiembre de 2020.



[...], en primer lugar, se propone incrementar la demanda para MIPYME a través de las compras públicas [...].

En segundo lugar, **fomentar la formalización de las empresas a través de un régimen simplificado y menos oneroso de constitución y de inscripción de actos societarios (“Sociedad Cerrada Simplificada”)** así como de su liquidación y extinción, mediante: (i) la aplicación de tecnología informática (constitución y registro de actos societarios en línea) y (ii) la **intervención de fedatario de la SUNARP que sustituiría la intervención notarial**. En tercer lugar, se busca **impulsar el mercado de créditos y facilitar el acceso a capitales de trabajo para las MIPYMES, con la creación de una nueva normativa de garantías mobiliarias**, que se encontraran acordes con las buenas prácticas internacionales que actualmente el Banco Mundial, la OEA, UNCITRAL se encuentran promoviendo en los países de APEC y en Latinoamérica, Europa, Asia, y África.

Para ello, se establecerá un régimen especial permanente de contratación que impulse la participación de las MYPE en las contrataciones públicas, a través del mecanismo de Núcleos Ejecutores, a cargo del Ministerio de la Producción; se creará un régimen simplificado para la constitución, inscripción, liquidación y extinción de empresas; se **regulará una nueva Ley de Garantía Mobiliaria** que reforme y derogue íntegramente la actual ley, redefiniendo el concepto de bienes muebles susceptibles de garantía inmobiliaria, el uso del *factoring* un sistema avisos electrónicos, entre otros. [...]” (p. 26) [énfasis añadido].

58. Como se puede apreciar mediante este proyecto de ley, el Poder Ejecutivo buscaba fomentar la formalización de las empresas a través de un régimen simplificado y menos oneroso de constitución y de inscripción de actos societarios, así como impulsar el mercado de créditos y facilitar el acceso a capitales de trabajo para las micro, pequeñas y medianas empresas con la creación de una nueva normativa de garantías mobiliarias. Asimismo, también planteaba sustituir la intervención notarial por un fedatario de la Sunarp.
59. Así, este Tribunal advierte que el primer sentido interpretativo no es conducente con la finalidad de la delegación de facultades. En efecto, si se optase por dicha interpretación, se llegaría a un escenario en el cual, formalmente, se otorgaron facultades para legislar en las materias previamente señaladas, pero sin poder efectuarlo según los objetivos inicialmente previstos y que se plasmaron en el correspondiente proyecto de ley autoritativa, lo cual implica que fueron oportunamente conocidos por el legislador.
60. Este Tribunal advierte que el referido escenario claramente no satisface las finalidades de la delegación de facultades porque conllevaría a considerar, de manera contradictoria, que aquellas fueron otorgadas al Poder Ejecutivo, al menos formalmente, pero sin que este último pueda materializar su ejercicio, según las finalidades que motivaron la solicitud de delegación.
61. Ello es así por cuanto las facultades solicitadas claramente se destinaban a fomentar la formalización de las empresas a través de la creación de un régimen simplificado



y menos costoso para la constitución, inscripción, liquidación y extinción de los actos societarios. Esto incluía claramente el reemplazo de la intervención notarial por la del fedatario de la Sunarp, así como el impulso del mercado crediticio y de acceso a capitales de trabajo para las mipymes a partir de una nueva normativa de garantías mobiliarias, lo cual implica, en algún sentido, modificar el régimen de las micro y pequeñas empresas.

62. En cambio, este Tribunal advierte que optar por la segunda interpretación no conlleva el escenario inconducente previamente descrito, pues implicaría que las pretendidas restricciones al Poder Ejecutivo no sean aplicables a las materias objeto de regulación. Con ello, se determinaría de manera clara y coherente el contenido normativo de esta delegación de facultades, de tal manera que las materias finalmente delegadas se corresponderían con las finalidades previstas para tal efecto.
63. Así, este Tribunal advierte que la frase “estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)” no se debe interpretar como un límite a la legislación delegada realizada por el Poder Ejecutivo en materia del impulso del desarrollo productivo y empresarial de las mipyme “y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones” (Decreto Legislativo 1399).
64. En suma, este Tribunal debe precisar que la disposición establecida en el artículo 2.2, literal “c”, relativa a la prohibición de restricción de competencias registrales y notariales, así como el impedimento relativo a la modificación del régimen de las micro y pequeñas empresas, no se refiere a la facultad de legislar conferida al Poder Ejecutivo para impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, a fin de mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías, o de establecer una nueva regulación societaria en materia de garantías mobiliarias y en el régimen de contrataciones, sino que únicamente alcanza a la promoción de la formalización laboral.
65. Por lo tanto, a continuación, este Tribunal realizará el control de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas considerando las exigencias de la ley autoritativa, según lo interpretado *supra*.

3.2. SOBRE EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1400 Y 1409

66. En primer lugar, en cuanto al plazo de delegación, este Tribunal advierte que la Ley Autoritativa 30823 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el 19 de julio de 2018,



la cual otorgó un plazo de 60 días calendario para la expedición de la legislación delegada.

67. Este órgano de control de la Constitución aprecia que los dos decretos legislativos cuestionados cumplen este requisito. Así, el Decreto Legislativo 1400 fue publicado el 10 de setiembre de 2018, en tanto que el Decreto Legislativo 1409, el 12 de setiembre del mismo año. Cabe concluir, entonces, que ambos decretos legislativos se expedieron antes de que transcurran los 60 días calendario dispuestos en la ley autoritativa.
68. En cuanto al contenido normativo de la delegación de facultades, este Tribunal estima que ello consistió concretamente en lo siguiente:

Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones.

69. En atención a lo previamente expuesto, este Tribunal estima necesario analizar si cada uno de los decretos legislativos cuestionados ha sido regulado por el Poder Ejecutivo respetando los confines o alcances y límites de las materias delegadas a través de la ley autoritativa.

3.2.1. SOBRE LAS MATERIAS LEGISLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1400

70. Corresponde comenzar señalando que la aprobación del Decreto Legislativo 1400 conllevó el establecimiento de un nuevo régimen de garantías mobiliarias y dejó sin efecto el establecido por la ley anterior, la Ley 28677.
71. De esta manera, el objetivo central de dicha norma ha sido regular el régimen y el sistema informativo de garantías mobiliarias. Mediante esta norma, se establece un concepto de lo que se debe entender por garantía mobiliaria y se determinan las figuras que están comprendidas en ella.
72. Asimismo, en la norma, se enumeran los tipos de bienes que son objeto de garantía mobiliaria y aquellos bienes que quedan excluidos de este régimen. También se desarrollan los alcances de la constitución de las garantías mobiliarias: los tipos de garantía mobiliaria, la extensión, la capacidad para constituir, el acto jurídico constitutivo, así como la modificación y cancelación de esta, además de la publicidad y prelación de las garantías mobiliarias.
73. Del mismo modo, en la norma, se ha establecido el SIGM. En este apartado, se han consignado las funciones de esta plataforma, los tipos de contratos que se pueden inscribir en ella, la entidad encargada de administrarla y sus responsabilidades, así



como las infracciones y responsabilidades de los usuarios frente a información errónea o inexacta.

74. Asimismo, se han abordado los alcances de la figura de la prelación, los derechos y las obligaciones de las partes (acreedor garantizado y deudor garante), la ejecución de las garantías mobiliarias, así como la suspensión o terminación de estas.
75. En todo caso, de la revisión de dicho cuerpo normativo, este Tribunal advierte que las materias más relevantes, en lo que aquí nos ocupa, son las relativas a la constitución de la garantía mobiliaria, el contenido del acto jurídico constitutivo de esta, el SIGM, así como la inscripción registral.
76. Este Tribunal advierte que la mención expresa del carácter optativo de la escritura pública para las partes se encuentra en el artículo 6, referido a la constitución de la garantía mobiliaria. En efecto, de acuerdo con los numerales 2 y 3 de dicho artículo:

6.2 Se denomina garantía mobiliaria con posesión o posesoria cuando se entrega la posesión del bien al acreedor garantizado o a un tercero depositario. Se constituye al momento en que el deudor garante entrega la posesión de los bienes en garantía al acreedor garantizado o a un tercero depositario designado por éste. *Dicha constitución debe constar por cualquier medio escrito que deje constancia de la voluntad de las partes bajo sanción de nulidad, el cual debe formalizarse mediante escritura pública, firmas legalizadas, firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes* [cursiva agregada].

6.3 Se denomina garantía mobiliaria sin posesión cuando el bien en garantía permanece en posesión del deudor garante o de un tercero. *Se constituye mediante acto jurídico constitutivo, por cualquier medio escrito que deje constancia de la voluntad de las partes bajo sanción de nulidad, debiendo formalizarse mediante escritura pública, firmas legalizadas, firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes* [cursiva agregada].

77. De esta manera, una de las opciones a las que pueden recurrir las partes para la constitución de la garantía mobiliaria, sea posesoria o sin posesión, es la escritura pública expedida por el notario. Si bien se trata de una alternativa entre otras, se debe precisar que elegir una de estas alternativas es un requisito de validez de dicho acto jurídico, toda vez que la propia norma sanciona su inobservancia con el remedio de la nulidad.
78. Asimismo, con relación a los artículos 19.1, 24.1 y 29 del Decreto Legislativo 1400, se debe precisar que regulan parcialmente el SIGM, que es una plataforma de publicidad, de índole voluntaria, donde se registran los avisos electrónicos para la publicidad de las garantías mobiliarias constituidas en el régimen del mencionado decreto.
79. Además, en cuanto al artículo 27.1 del Decreto Legislativo 1400, que establece que “el SIGM no tiene ningún tipo de calificación, se organiza bajo un sistema de folio personal en atención al deudor garante; funciona con base en un sistema de



prepagado”, este Tribunal advierte que dicha disposición no se debe confundir con la publicidad voluntaria que realiza este sistema con el registro de los actos inscribibles en la Sunarp.

80. En efecto, de acuerdo con el artículo 28 de la disposición cuestionada:

Artículo 28. Independencia del SIGM respecto del Registro Jurídico de Bienes
28.1 Las disposiciones del presente Decreto Legislativo se aplican, únicamente, para publicitar lo que ella regula. *Cuando se requiera que el título de propiedad del bien mueble sea inscrito en el Registro Jurídico de Bienes, dicha inscripción debe llevarse a cabo de conformidad con la legislación de la materia.* El SIGM no otorga derechos de propiedad, por ser un registro de avisos electrónicos sin calificación registral.

28.2 Por ningún motivo la información contenida en el SIGM es sustento de calificación registral de un título presentado en el Registro Jurídico de Bienes.

81. En suma, luego de la revisión previamente realizada, se puede advertir que el Poder Ejecutivo ha legislado sobre las materias delegadas por el Congreso de la República en estricto cumplimiento del marco establecido en la ley autoritativa. Ello se advierte en la medida en que el Decreto Legislativo 1400 ha regulado un nuevo régimen de garantías mobiliarias respetando los confines de las materias delegadas, según lo establecido *supra*.
82. En vista de lo previamente explicado, este Tribunal concluye que el aludido decreto legislativo ha cumplido el contenido normativo de la delegación que se desprende del artículo 2, inciso 2, literal “c”, de la ley autoritativa.
83. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

3.2.2. SOBRE LAS MATERIAS LEGISLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409

84. En segundo lugar, en cuanto al Decreto Legislativo 1409, este Tribunal advierte que dicha norma regula un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la micro, pequeña y mediana empresa, denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, en el cual no intervienen los notarios.
85. En efecto, el artículo 4 de dicho Decreto Legislativo, ha establecido lo siguiente:

La SACS se constituye por el acuerdo privado de dos (02) o hasta veinte (20) personas naturales, quienes son responsables económicamente hasta por el monto de sus respectivos aportes, salvo en los casos de fraude laboral cometido contra terceros y sin perjuicio de la legislación vigente en materia de obligaciones tributarias.

86. Se trata de una norma que es alternativa e independiente a la establecida en la Ley General de Sociedades y que establece requisitos diferenciados para la constitución de las empresas.



87. Este Tribunal advierte que el Decreto Legislativo 1409 crea un nuevo régimen que tiene como finalidad impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas.
88. En dicho decreto legislativo, se han establecido reglas sobre la constitución de la personalidad jurídica correspondiente a este nuevo régimen, sobre la responsabilidad en la existencia y veracidad de la información proporcionada en los documentos solicitados para tal fin, sobre los alcances y procedimientos para la calificación e inscripción de la constitución de este régimen en el registro de personas jurídicas de la Sunarp, así como la posibilidad de su transformación en otra forma societaria.
89. Este Tribunal advierte que dicho marco legal busca ofrecer una opción de formalización a las actividades económicas de las personas naturales y, de esta manera, impulsar el desarrollo económico, productivo y empresarial de las mypes a través de la SACS.
90. Asimismo, corresponde destacar las disposiciones establecidas con miras a la inscripción registral, así como la aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades, específicamente en lo relativo a las normas correspondientes a las sociedades anónimas cerradas.
91. Este Tribunal advierte, luego de la revisión general del decreto legislativo impugnado, según lo expresado previamente, que las reglas que establece respetan los confines de las materias delegadas a través de la ley autoritativa. En efecto, dicha norma ha determinado una figura societaria con la finalidad de impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual se ha materializado a través de la creación de las SACS.
92. Por consiguiente, la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1409 ha respetado los confines de las materias delegadas que se desprenden del artículo 2 inciso 2, literal “c”, de la ley autoritativa.
93. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en dicho extremo.

4. SOBRE EL ALEGADO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL

94. Los demandantes también cuestionan las disposiciones impugnadas por considerar que vulneran el principio constitucional implícito de seguridad jurídica.
95. Por su parte, el procurador del Poder Ejecutivo argumenta que las normas cuestionadas generan un mecanismo legal que, garantizando la seguridad jurídica, permite decidir a los particulares si solicitan los servicios notariales, lo cual no contradice la Constitución.



96. Ahora bien, con relación al principio de seguridad jurídica, este Tribunal ha sostenido en la Sentencia 0016-2002-PI/TC lo siguiente:

La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STCE 36/1991, FJ 5).

El principio *in comento* no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la “predecible” reacción, sea para garantizar la permanencia del *statu quo*, porque así el derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal.

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

97. De esta manera, lo que protege dicho principio constitucional es que los poderes públicos, en su actuación, no defrauden las expectativas razonables de los ciudadanos. En el ámbito de las modificaciones normativas, implica que estas se realicen conforme al orden jurídico-constitucional vigente, esto es, que no vulneren la Constitución.

98. Al respecto, cabe recordar que este Tribunal, en variada jurisprudencia, ha enfatizado que un principio consustancial del ordenamiento jurídico es el de libre configuración de la ley a cargo del legislador democrático.

99. En efecto, según este principio, el legislador es el llamado a definir los marcos de regulación generales en el Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, este goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en las diversas materias jurídicas. Sin embargo, dicha capacidad de configuración se encuentra limitada por los principios, las reglas y los valores



constitucionales, de tal manera que la voluntad política expresada en la ley se debe desenvolver dentro de las fronteras jurídicas de la Constitución.

100. Puede resultar discutible si las opciones adoptadas por el Poder Ejecutivo en los decretos legislativos cuestionados son las más adecuadas y eficientes para alcanzar la finalidad que se propone. Sin embargo, en todo caso, respetan los confines de las materias delegadas a través de la ley autoritativa, como ya se resolviera *supra*. Sin perjuicio de lo dicho, el Congreso de la República podrá controlar y, eventualmente, modificar o derogar el contenido normativo de dichos decretos legislativos.
101. Por otra parte, se debe tener en cuenta que la defensa del principio constitucional de seguridad jurídica, en ninguna circunstancia, puede conllevar la negación de carácter dinámico del ordenamiento como tampoco la posibilidad de que las instituciones jurídicas, así como los correspondientes derechos y obligaciones que estas comprenden, queden perennizadas en el tiempo.
102. Efectivamente, del hecho de que el legislador modifique el ordenamiento jurídico no se deriva afectación alguna del principio de seguridad jurídica, salvo que se trate de normas que contradigan la Constitución.
103. En el presente caso, se advierte que ambos decretos legislativos no solamente han observado los límites de la legislación delegada, de acuerdo con lo establecido previamente, sino que, además, no contienen disposiciones que en, principio, de manera manifiesta y según lo advertido en los argumentos de los demandantes, menoscaben los principios, las reglas y los valores constitucionales, más allá de su disconformidad con dicha nueva regulación.
104. A ello, se debe añadir que, en el caso del Decreto Legislativo 1409, propiamente no existía una regulación precedente que versara sobre las mismas materias, y respecto de la cual la expedición del aludido decreto pudiera constituir un cambio intempestivo y arbitrario.
105. En efecto, el régimen SACS es un nuevo régimen legal alternativo e independiente que propone requisitos diferenciados para la constitución de las empresas. Al ser un régimen nuevo e independiente, no puede afirmarse válidamente que con su expedición se restringen competencias (notariales y registrales) preexistentes. Antes bien, este Tribunal advierte que no se puede afectar jurídicamente una competencia que previamente no se tiene.
106. Por ello, este Tribunal advierte que no se ha producido una incidencia negativa y directa en el principio constitucional de seguridad jurídica independientemente de que las medidas adoptadas se puedan considerar mejores o peores desde la perspectiva económica o política. Esta es una evaluación que no se puede realizar por la vía del proceso de inconstitucionalidad.



107. Por último, este Tribunal tampoco observa que las disposiciones cuestionadas hayan incurrido en una omisión proscrita por la norma fundamental, toda vez que la regulación sobre la intervención del notario público en la constitución de la garantía mobiliaria y de las SACS no es de naturaleza constitucional, sino legal. Ello sin perjuicio de considerar, como se ha concluido *supra*, que dicha regulación no ha conculcado el principio de seguridad jurídica.
108. Por lo tanto, dicha omisión no resulta una materia controlable jurisdiccionalmente en el marco de un proceso de inconstitucionalidad.
109. Así, y en la medida en que este Tribunal no advierte propiamente una incidencia negativa y manifiesta en el principio de seguridad jurídica, corresponde desestimar la demanda en el aludido 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 interpuesta contra el Decreto Legislativo 1400, que aprueba el régimen de garantía mobiliaria, y el Decreto Legislativo 1409, que promociona la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de nuestros colegas magistrados, emitimos el presente voto pues, si bien concordamos con la ponencia en que la demanda es infundada, no compartimos todos sus fundamentos, en especial los que van del párrafo 53 al 65.

El demandante considera que las normas impugnadas "restringen las competencias notariales" básicamente por lo siguiente:

- **Decreto Legislativo 1400:** Porque dispone que la garantía mobiliaria puede formalizarse no sólo por escritura pública o firmas legalizadas, sino también mediante "firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes" (artículo 6).
- **Decreto Legislativo 1409:** Porque la nueva persona jurídica que esta norma crea, denominada "Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada", no requiere para su constitución de la intervención de un notario, ya que se constituye por documento privado y para su inscripción son necesarias firmas digitales (artículos 6 y 9).

La Ley del Notariado (Decreto Legislativo 1049) señala cuáles son las competencias notariales (artículo 2):

El notario es el profesional del derecho que está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él se celebran. Para ello formaliza la voluntad de los otorgantes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes.

Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia.

Los decretos legislativos impugnados en nada restringen estas competencias notariales. Los notarios pueden continuar haciendo todo lo que indica la Ley del Notariado aquí citada: dar fe de actos y contratos que ante ello se celebren, comprobar hechos, etc.

En efecto, el Decreto Legislativo 1400 no restringe dichas competencias. Lo que hace es permitir que la formalización de la garantía mobiliaria no sólo se haga a través de los notarios.

Tampoco las restringe el Decreto Legislativo 1409, pues este crea un nuevo tipo de sociedad para cuya constitución no se necesita de la intervención de un notario. Es decir, el Decreto Legislativo 1409 no restringe competencia notarial alguna respecto de esta persona jurídica, sencillamente porque antes este tipo sociedad no existía.



Por ello, podemos concluir que los decretos legislativos impugnados han respetado el marco de la ley autoritativa (Ley 30823) y, por tanto, no son inconstitucionales.

Distinta situación se presentaría si la ley autoritativa hubiera dicho, por ejemplo, que en el nuevo régimen societario y de garantía inmobiliaria *siempre debían intervenir los notarios*. Pero el caso es que la ley autoritativa no se expresó en estos términos.

En nuestra opinión, el demandante da propiamente argumentos sobre la conveniencia de la regulación impugnada y no sobre su inconstitucionalidad. En efecto, en opinión del demandante, sería mejor que los notarios intervengan siempre en la constitución de la garantía mobiliaria (Decreto Legislativo 1400) y en el nuevo tipo de persona jurídica creado por el Decreto Legislativo 1409. Pero lo que nos parece inconveniente no es necesariamente inconstitucional.

S.

FERRERO COSTA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

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

Delimitación del Petitorio

1. El demandante cuestiona la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1400, que aprueba el régimen de garantía mobiliaria, publicado el 12 de setiembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, y del Decreto Legislativo 1409, que promociona la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, publicado el 12 de setiembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, al haber incurrido presuntamente en vicios de forma, por cuanto habría excedido el marco de la delegación de facultades previsto en la ley autoritativa, y en vicios de fondo, al contravenir el principio constitucional de seguridad jurídica. Nuestro análisis se centrará en los vicios de fondo.
2. Ahora bien, conviene precisar que dentro del parámetro del control de constitucionalidad de las mencionadas disposiciones normativas encontramos la Ley 30823 (Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado), en tanto es el documento normativo habilitante de facultades legislativas. En esa línea, la disposición normativa en la que se centra la materia en litis corresponde a la siguiente:

Artículo 2.- Materia de la delegación de facultades legislativas.
En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias: [...]

2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de:
[...]

c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de



garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral. **Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)** [énfasis añadido].

3. Sobre dicha disposición normativa, se ha advertido que es posible atribuirle dos sentidos interpretativos:
 - i. **Primer sentido interpretativo:** que el siguiente enunciado “estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)” es un límite extensible a *todo* el literal c) del inciso 2 del presente artículo;
 - ii. **Segundo sentido interpretativo:** que dicho enunciado constituye únicamente un límite respecto a la “promoción de la formalización laboral”.
4. No obstante, la teoría de las normas nos indica que las palabras y, por tanto, las oraciones adolecen de ambigüedad semántica, máxime si son disposiciones constitucionales, en tanto salvaguardan derechos constitucionales y/o bienes constitucionales que tienen mandatos generales, precisamente, porque se busca tutelar la mayor cantidad de supuestos.
5. En ese sentido, considero que no debemos limitarnos a los dos posibles sentidos interpretativos, sino que resulta plausible varias interpretaciones. Cuestión distinta es que de varios sentidos interpretativos, únicamente se decante por dos o tres que el juzgador considere *válidas*.
6. En efecto, el enunciado normativo: “Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)”, puede ser un límite para varias disposiciones normativas, por ejemplo:
 - a. Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral.
 - b. Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y



Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, *mejorando el financiamiento de garantías*.

- c. Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, *mejorando el otorgamiento de garantías y similares*.
 - d. Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, *mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías*.
7. Como es posible advertir, las *normas* que se pueden extraer son varias, más aún si las que hemos señalado no son las únicas factibles de extracción. Por ello, es conveniente buscar otras técnicas interpretativas que nos permitan llegar al mismo puerto.
 8. Una de estas técnicas nos puede llevar a analizar únicamente la expresión “Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales”. Claramente, esta disposición se puede entender como una restricción al posible menoscabo de las competencias registrales y notariales al momento de ejercer las facultades legislativas. Entre las principales diferencias entre la legislación anterior y la vigente se puede encontrar que (i) la presencia del notario a fin de constituir la garantía mobiliaria no resulta obligatoria, sino facultativa (ii) se elimina en el control de legalidad por parte de los registradores en materia de garantías mobiliarias y (iii) se crea un régimen alternativo a lo regulado por la Ley General de Sociedades denominado como Sociedades Cerradas Simplificadas, mediante el cual no se requiere la presencia de un notario para la constitución de la personería jurídica.
 9. En primer lugar, en cuanto al Decreto legislativo 1400, que tiene por objeto regular el régimen de garantía mobiliaria, se posibilita que los privados no solo tengan que recurrir a un notario, de forma obligatoria, sino que se introduce una regulación facultativa. Ello en el sentido de que deja a la autonomía de la voluntad de los privados optar entre recurrir a un notario u otro mecanismo a fin de formalizar las garantías mobiliarias:

Artículo 6. Constitución de la garantía mobiliaria

6.1 La garantía mobiliaria puede darse con posesión o sin posesión del bien en garantía. Asimismo, cualquiera de los casos anteriores puede o no contar con un contrato de control por parte del acreedor garantizado sobre los bienes en garantía.



6.2 Se denomina **garantía mobiliaria con posesión o posesoria** cuando se entrega la posesión del bien al acreedor garantizado o a un tercero depositario. Se constituye al momento en que el deudor garante entrega la posesión de los bienes en garantía al acreedor garantizado o a un tercero depositario designado por éste. Dicha constitución debe constar por cualquier medio escrito que deje constancia de la voluntad de las partes bajo sanción de nulidad, el cual **debe formalizarse mediante escritura pública, firmas legalizadas, firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes.**

6.3 Se **denomina garantía mobiliaria sin posesión** cuando el bien en garantía permanece en posesión del deudor garante o de un tercero. Se constituye mediante acto jurídico constitutivo, por cualquier medio escrito que deje constancia de la voluntad de las partes bajo sanción de nulidad, debiendo **formalizarse mediante escritura pública, firmas legalizadas, firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes.** [Énfasis agregado]

10. Así, es posible sostener que esta disposición normativa no vacía de contenido a las competencias de los notarios, pues faculta a los interesados a decidir si recurren o no a los notarios.
11. Por otro lado, en cuanto al decreto legislativo 1409, mediante el artículo 2 se establece como finalidad lo siguiente:

La creación del régimen de Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada tiene por finalidad promover una alternativa de formalización de actividades económicas de las personas naturales e impulsar con ello el desarrollo productivo y empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa.

12. En relación a ello, dicho régimen no requiere la presencia de los notarios a fin de constituir la persona jurídica. Ello, no excede los límites establecidos por la ley autoritativa, ya que no se recorten o desconocen las competencias del régimen notarial. Al contrario, se establece una nueva regulación que pretende adecuarse a las necesidades que requiere las micro, pequeñas y mediana empresa para su constitución, inscripción, liquidación y extinción. Particularidades que no se ajustan a la regulación establecida en la Ley General de Sociedades.
13. En síntesis, las facultades solicitadas tienen como objetivo establecer un régimen simplificado y menos costoso. Así, se prioriza la autonomía de la voluntad de los privados a fin optar el mecanismo que se ajuste a su realidad. La intervención notarial tanto en el régimen de Sociedad por Acciones cerradas, como para constituir las garantías mobiliarias será de carácter facultativo y no obligatorio; es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la garantía mobiliaria y la pequeña empresa | **34**

decir, las competencias notariales coexistirán con un nuevo mecanismo a cargo de los fedatarios de la Sunarp.

S.

MIRANDA CANALES



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento porque, si bien comparto lo finalmente resuelto en la ponencia, considero necesario formular algunas consideraciones adicionales.

De la revisión del escrito de demanda, advierto que uno de los argumentos centrales del recurrente gira en torno a las modificaciones que se efectuaron respecto de la legislación anterior. De manera concreta, resalta que las disposiciones ahora derogadas establecían la participación obligatoria del notario para la constitución de garantías nobiliarias. Del mismo modo, alega que, en virtud del Decreto Legislativo 1409, únicamente se requerirá un documento privado para la constitución de una sociedad por acciones cerrada simplificada (SACS), lo cual vulnera principios como el de seguridad jurídica.

Al respecto, considero importante mencionar que, si bien este Tribunal se constituye como el supremo intérprete de la Constitución, ello no supone que pueda efectuar controles de elevada intensidad en relación con todas las medidas adoptadas por los órganos de representación política. En efecto, no debe olvidarse el amplio margen de configuración del que estas entidades gozan para el diseño y configuración de diversas políticas públicas. Esto supone que a este Tribunal le corresponda enjuiciar solo aquellas medidas que, sin margen de dudas, puedan suponer alguna vulneración de los derechos, bienes y principios reconocidos en nuestra fundamental. Del mismo modo, un corolario de esta especial deferencia es, precisamente, que estas entidades cuenten con un considerable espectro de alternativas sobre las que puedan desarrollar sus respectivos proyectos.

En ese sentido, puede ser objeto de discusión si es que la legislación anterior era o no más conveniente o si es que, de una u otra forma, podía generar, en los hechos, un nivel más elevado de seguridad jurídica en relación con las diversas transacciones en las que se aplicaba. Estimo que esas deliberaciones deben ser apreciadas y enjuiciadas, en principio, por los órganos de representación política. Ciertamente, cualquier alteración de la ley -sobre todo si ello conlleva la modificación de diversas reglas de juego- puede generar importantes discusiones en torno a la oportunidad de su aprobación, pero de ello no es posible colegir -al menos no en todos los escenarios- que nos encontremos frente a un posible supuesto de inconstitucionalidad.

En este mismo orden de ideas, entiendo que, en esta clase de cuestiones, suelen invocarse, a su vez, diversos principios que justifican la aprobación de modificaciones legislativas. Una de ellas puede ser la de la aceleración del tráfico mercantil, o la de agilizar y fomentar el acceso a créditos. Estas son finalidades que, evidentemente, no se encuentran previstas explícitamente en la Constitución, pero de ello no puede desprenderse que se traten de propósitos ilegítimos o vedados. En nuestra jurisprudencia hemos adoptado una versión considerablemente flexible respecto de los propósitos que puede perseguir la autoridad política. Esto supone que no hemos exigido que ellos se extraigan, directamente, de la propia norma fundamental, sino que es suficiente con que se encuentren habilitados por



la ley y que, claro está, no sean manifiestamente contrarios con derechos o principios constitucionales. Fuera de este escenario, las autoridades cuentan con un amplio margen de configuración respecto de las medidas a implementar.

Finalmente, también advierto que las disposiciones impugnadas no están *impidiendo* la intervención de notarios en esta clase de asuntos. En efecto, las partes podrán acordar, si ellas así lo desean, su participación. Este sí sería un escenario en el que, seguramente, este Tribunal mayores razones para evaluar alguna posible declaración de inconstitucionalidad. Al no ser este el caso, comparto lo finalmente resuelto en la ponencia, la cual declara como infundada la demanda.

S.

RAMOS NÚÑEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto en el proyecto de sentencia. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. En el presente caso se encuentra que normas invocadas han sido incorporadas al ordenamiento jurídico, pero con efectos diferidos o pendiente de ser aplicada. Sin embargo, la disposición cuestionada se encuentra vigente, es decir, es una norma jurídicamente existente, cuestión distinta a si esta es a la vez aplicable.
2. La vigencia (existencia) de la norma es requisito para su impugnación a través del proceso de inconstitucionalidad, tal como indiqué en mi voto singular en el caso Puerto Manoa (STC Exp. n.º 00016-2018-AI), criterio que no fue seguido por la mayoría de mis colegas. Y dicha vigencia hay que diferenciarla de la aplicabilidad de una norma, tal como se hace ahora. De este modo, valga precisar aquí, tenemos normas que no están vigentes en nuestro sistema (no forman parte de él) y, sin embargo, son aplicables (v. gr. legislación penal derogada, que debe aplicarse ultraactivamente por ser más favorable al reo), así como no normas vigentes pero que no son aplicables (como ocurre en este caso, normas en situación de *vacatio legis*).
3. Por otra parte, con respecto de la inconstitucionalidad material alegada, la Constitución puede ser entendida como un “orden marco” a efectos de evaluar si una norma de rango legal es contraria a su contenido o no. De este modo, tan solo debe declararse inconstitucional una determinada regulación si contraviene lo constitucionalmente prohibido o lo constitucionalmente obligatorio. En este caso, las alegaciones están encaminadas a mostrar la supuesta impertinencia de la regulación, es decir, básicamente muestran el desacuerdo de los demandantes con lo legislado, pero no la inconstitucionalidad de la regulación.
4. Por último, reitero como en otras ocasiones que nuestra responsabilidad como jueces constitucionales incluye pronunciarse con resoluciones comprensibles, y a la vez, rigurosas técnicamente. Si no se toma en cuenta ello, el Tribunal Constitucional falta a su responsabilidad institucional de concretización de la Constitución, pues debe hacerse entender a cabalidad en la comprensión del ordenamiento jurídico conforme a los principios, valores y demás preceptos de esta misma Constitución.
5. En ese sentido, encuentro que en el presente proyecto se hace alusiones tanto a “afectaciones” y similares para referirse a “vulneraciones”. Al respecto, es necesario precisar que, en rigor conceptual, ambas nociones son diferentes. Por una parte, se hace referencia a “intervenciones” o “afectaciones” iusfundamentales



cuando, de manera genérica, existe alguna forma de incidencia o injerencia en el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, la cual podría ser tanto una acción como una omisión, podría tener o no una connotación negativa, y podría tratarse de una injerencia desproporcionada o no. Así visto, a modo de ejemplo, los supuestos de restricción o limitación de derechos fundamentales, así como muchos casos de delimitación del contenido de estos derechos, pueden ser considerados *prima facie*, es decir, antes de analizar su legitimidad constitucional, como formas de afectación o de intervención iusfundamental.

6. Por otra parte, se alude a supuestos de “vulneración”, “violación” o “lesión” al contenido de un derecho fundamental cuando estamos ante intervenciones o afectaciones iusfundamentales negativas, directas, concretas y sin una justificación razonable.

S.

ESPINOSA SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Con el debido respeto por mis colegas Magistrados, considero que la demanda de inconstitucionalidad que da origen al caso de autos, por la que se cuestionan los Decretos Legislativos 1400 y 1409, es **FUNDADA**, por haberse incurrido en infracción formal de la Constitución.

Fundamento mi posición en las siguientes razones:

1. El artículo 104 de nuestra Carta Constitucional establece literalmente que “*El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y el plazo determinados en la ley autoritativa*”.
2. Así, la expedición de los decretos legislativos se produce como consecuencia del ejercicio de dos tipos de competencias:
 - 2.1 La competencia legislativa del Congreso de la República de delegar en el Poder Ejecutivo, mediante ley expresa, la facultad de legislar sobre materia específica en un plazo determinado (competencia legislativa delegativa); habilitándolo a dictar decretos legislativos, los cuales poseen rango de ley.
 - 2.2 La competencia legislativa del Poder Ejecutivo, ejercida por delegación expresa del Congreso, mediante decretos legislativos, con rango de ley (competencia legislativa delegada); la cual está condicionada a la expedición de ley autoritativa del Congreso de la República.
3. Obsérvese que, tal como ocurre en la mayoría de los actuales sistemas constitucionales, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional si bien el titular originario de la función legislativa es el Congreso de la República (artículo 102, inciso 1 de la Constitución), dicha función también puede ser desarrollada excepcionalmente por el Poder Ejecutivo, vía una delegación explícita y específica de facultades, sin que el Legislativo abdique de su función, expresamente encomendada por la propia Constitución.
4. Empero, debe precisarse que los decretos legislativos solo deben desarrollar las materias especificadas en la ley autoritativa correspondiente, las cuales, además, deben ser *interpretadas de manera restrictiva*, más aún cuando se trata de aspectos particularmente especializados, como, por ejemplo, los referidos a las competencias registrales y notariales.
5. Las delegaciones genéricas o imprecisas volverían virtualmente inútil el propio sentido o utilidad de la ley autoritativa que, precisamente, existe para definir qué es



lo que se delega y qué es lo que se deja fuera del ámbito de la delegación. De lo contrario, bastaría apelar a los mimbres o materias genéricas para que todo tipo de regulación por parte del Poder Ejecutivo sea posible.

6. En el presente caso, no se observa que la Ley Autoritativa N° 30823 haya establecido una específica delegación de facultades al Poder Ejecutivo para modificar las normas relativas a las competencias tanto registrales como notariales, por lo que a mi juicio los Decretos Legislativos 1400 (mediante el cual se aprueba el régimen de garantía mobiliaria) y 1409 (mediante el cual se promueve la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada) resultan ser inconstitucionales por la forma, pues han excedido notoriamente el ámbito de las facultades para legislar en materia tributaria y financiera otorgadas mediante la precitada Ley N° 30823.
7. Para mayor ilustración, corresponde señalar que tal ley autoritativa, en materia de gestión económica y competitividad, delegó expresamente las siguientes facultades:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de:

a) Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo con el objeto de otorgar una mayor frecuencia y magnitud de actualización; permitir la realización de futuros cambios de los parámetros de actualización de las bandas mediante decreto supremo; y establecer una fuente de financiamiento complementaria que permita fortalecer y hacer sostenible el Fondo para cumplir con las obligaciones generadas.

b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) de modo que se adecúe a lo señalado por el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, así como facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.

c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria



y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral. Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

d) Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, a fin de adecuarlas a estándares internacionales, agilizar el comercio exterior y hacer eficiente la seguridad de la cadena logística y preservarla, incluyendo aspectos de recaudación, obligación tributaria aduanera y sistema de infracciones, cautelando el respeto a los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.

f) Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

g) Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, para fortalecer la educación técnico-productiva para elevar la empleabilidad y competitividad, especialmente de los jóvenes, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros mediante la aprobación de una norma que regule íntegramente el fomento del cabotaje, así como mediante la modificación de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, del Decreto Legislativo 714, declaran de interés nacional al transporte multimodal internacional de mercancías y aprueban normas correspondientes, y el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, en materia de transporte multimodal.”

8. Lo que esta última norma únicamente ha señalado y de manera genérica, es que se puede legislar con miras a “Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral” (inciso d). Sin embargo, esto, como se ha explicado, no puede ser interpretado extensivamente, tanto más cuando la misma citada norma enfáticamente ha establecido que “*Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)*” (inciso d) del precitado artículo 2 de la Ley Autoritativa N° 30823. Vale decir, se ha proscrito contenidos que puedan incidir ya sea sobre las competencias registrales o sobre las competencias notariales.



9. En el ejercicio de esta competencia para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de normar en determinadas materias, que se supone debe ser excepcional, no son admisibles las delegaciones generales, indefinidas o imprecisas. Tampoco es admisible que en base a ellas se desprendan materias que originariamente no se contemplaron, bajo riesgo de sobrepasar los límites materiales otorgados. Y esto es lo que ha ocurrido en el presente caso con los decretos legislativos materia del mismo, pues en ninguna parte de la ley autoritativa se dota de facultades al Ejecutivo para legislar sobre competencias registrales o notariales; por el contrario, se prohíbe su condicionamiento. En consecuencia, debe ampararse la demanda en cuanto se invoca la infracción formal de la Constitución.
10. Cabe señalar que una limitación como la señalada en la ley autoritativa no puede ser objeto de reinterpretaciones que opten por su manifiesta desnaturalización. Y mal hace nuestro Colegiado en forzar principios interpretativos que no son de recibo en casos como el presente, para vaciar de contenido a la citada prohibición tal y cual se intenta en la sentencia emitida en mayoría.

Sentido de mi voto

Por las consideraciones expuestas mi voto es porque se declare **fundada** la demanda y, por consiguiente, inconstitucionales por infracción por la forma los Decretos Legislativos 1400 y 1409.

S.

BLUME FORTINI