



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 649-2002-AA/TC
LIMA
CALCOSTA S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de agosto de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por Calcosta S.A. contra la sentencia de la Sala Corporativa Transitoria Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 115, su fecha 22 de junio de 2001, que declaró infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 28 de junio de 2000, interpone acción de amparo contra la Oficina Registral de Lima y Callao, el Gerente del Registro de la Propiedad Inmueble, don Raúl Rivera Bustamante, y el Registrador Público, don Carlos Cillóniz Eguren, invocando la afectación de sus derechos a la propiedad, al debido proceso, a la pluralidad de instancias y a la defensa. Sostiene que, al haberse advertido duplicidad de inscripciones debido a la sobreposición de terrenos entre el área inscrita en la Ficha N.º 406336, de la que es titular, y el área inscrita en la Ficha N.º 400098, cuyo titular es Enace, se dispuso el cierre de su ficha registral por ser la menos antigua. Por ello, solicita se deje sin efecto tal medida, la cual fue dispuesta por la Gerencia de Propiedad Inmueble mediante Resolución N.º 250-2000-ORLC-GPI, de fecha 22 de marzo de 2000. Afirma que, con fecha 4 de febrero de 2000, Enace presentó la Hoja de Trámite N.º 4895 con la que daba cuenta de la sobreposición de áreas que había advertido, solicitando el cierre de su ficha registral lo que, luego de las investigaciones correspondientes y emitido el Informe Técnico N.º 1218-99-ORLC-GPI-SCAT por la Sub-Gerencia de Catastro, efectivamente se realizó.

El Procurador Adjunto de la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Justicia señala que la resolución que se quiere dejar sin efecto dispuso el cierre de la Ficha N.º 406336 por la sobreposición con el área inscrita en la Ficha N.º 400098 y, en virtud del Informe Técnico N.º 1218-99-ORLC-GPI-SCAT, de fecha 28 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

febrero de 2000, emitido por la Sub-Gerencia de Catastro. Afirma que este acto no afecta ni vulnera el derecho constitucional a la propiedad, pues se realizó conforme al artículo 171° del Reglamento General de los Registros Públicos. Asimismo, propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, porque en aplicación del artículo 154° del aludido reglamento General de los Registros Públicos, la recurrente debió hacer uso de los medios impugnatorios que allí se establecen.

El emplazado don Carlos Alberto Cillóniz Eguren propone la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa por considerar que, una vez cerrada la partida, la recurrente pudo haber apelado ante la segunda instancia administrativa a fin de dar por terminado el proceso administrativo. Asimismo, propone la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado por considerar que la demanda debió ser dirigida contra la Oficina Registral de Lima y Callao y contra la resolución que cuestiona, mas no contra el Registrador que sólo dio cumplimiento al mandato de la Gerencia General. Señala, además, que con la medida de cierre no se desconoce la calidad de propietaria de la recurrente, pues resulta imposible determinar la propiedad en virtud de una inscripción.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público, con fecha 24 de julio de 2000, declaró infundadas las excepciones propuestas y fundada la demanda, por considerar que los emplazados no han acreditado la sobreposición de inscripciones idénticas sobre el mismo inmueble en Registros Públicos.

La recurrida, revocando en parte la apelada, declaró infundada la demanda, por considerar que los actos cuestionados no son arbitrarios, ya que se expidieron en ejercicio de las funciones atribuidas por ley, no evidenciándose la vulneración de los derechos constitucionales invocados por la recurrente, por cuanto la naturaleza del registro es declarativo y no constitutivo, y la confirma en el extremo que declaró infundadas las excepciones propuestas.

FUNDAMENTOS

1. En el caso de autos la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa debe ser desestimada, toda vez que resulta irrazonable su exigencia de transitarla, pues la cuestionada resolución que dispuso el cierre de partida se ejecutó inmediatamente y antes de que quede consentida, siendo de aplicación lo señalado en el artículo 28.°, inciso 1), de la Ley N°. 23506.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cierre de Partidas Registrales por Duplicidad de Inscripciones

2. El Tribunal Constitucional interpretó, en el caso “Compañía Minera San Martín” (Expediente N.º 155-2001-AA/TC), que el cierre de partidas registrales por duplicidad de inscripciones no implica la corrección ni la invalidez del contenido de la inscripción y, por tanto, con tal medida no se afecta derecho constitucional alguno, pues el ente registral actuó en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 171º del Reglamento de los Registros Públicos; tanto más si el precitado dispositivo prevé la posibilidad de reclamar judicialmente el mejor derecho de propiedad. En el presente caso, el Tribunal Constitucional modifica dicho criterio, siendo las razones que fundamentan la variación las que se indican a continuación.

Consideraciones Preliminares

3. En cuanto al problema de fondo, de autos se desprende que, presentada la Hoja de Trámite por Enace y realizadas las investigaciones que confirmaron la sobreposición de terrenos y, por lo mismo, la duplicidad de inscripciones, la emplazada emitió el Informe Técnico y luego la Resolución que dispuso el cierre de la partida menos antigua, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 171.º del Reglamento de Registros Públicos. Al respecto, debe tenerse presente:

- a) Que la medida de cierre se adopta sin perjuicio de las acciones judiciales que pudieran derivarse sobre el mejor derecho de las personas a cuyo favor se extendieron las inscripciones; y se trata además de una medida preventiva que busca atenuar las consecuencias de una deficiente inscripción, evitando que se sigan extendiendo más asientos registrales en las partidas materia de duplicidad.
- b) Sin embargo, dada la trascendencia de la medida adoptada, no puede soslayarse el hecho irrefutable y atribuible al propio ente registral que, en su oportunidad, y conforme al artículo 2011.º del Código Civil –Principio de Legalidad–, calificó y aprobó la documentación presentada por el demandante por lo que resultaba de ella, de los antecedentes y de los asientos de los Registros Públicos, otorgando a la inscripción el carácter de auténtica y cierta, fruto del examen de los títulos presentados. Así, la intervención del registrador es una garantía de fe pública que responde a las exigencias de una entidad de tal naturaleza; de ahí que no hubo impedimento legal alguno para que se produzca –como se produjo–, la transferencia e inscripción registral a favor de la actora –así como la inscripción de la hipoteca que corre en el asiento 3-d de la Ficha N.º 406336–, en aplicación de los principios de Publicidad y Buena Fe Registral (artículos 2012.º y 2014.º del Código Civil,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respectivamente), de donde se desprende que el funcionario del Registro Público deviene en un verdadero "Juez de Títulos".

Derecho de defensa

4. Como es de verse, resulta claro que por una "circunstancia" atribuible a la propia entidad emplazada y detectada por Enace 10 años después de la inscripción, hoy, el demandante, debe acudir a la vía ordinaria a fin de dilucidar el mejor derecho de propiedad, situación que, como veremos más adelante -fundamento 7- lo afecta directamente. En tal sentido, el hecho que la Hoja de Trámite que inició la investigación no le haya sido debidamente notificada, atentó contra su derecho a la defensa, reconocido en el artículo 139°, inciso 14), de la Constitución Política del Estado, pues conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 1003-1998-AA/TC (Caso "Jorge Miguel Alarcón Menéndez"), éste constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma el ámbito del debido proceso. En cuanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción de ocasionarse indefensión, lo cual también resulta aplicable en sede administrativa.
5. En efecto, el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos; lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra. En ese sentido, el Tribunal Constitucional considera que, al no notificarse al accionante la Hoja de Trámite presentada por Enace (entidad con la que, precisamente, se origina la duplicidad de inscripciones), se generó una lesión en perjuicio del precitado derecho, pues al desconocer el afectado que su ficha registral podría ser objeto de cierre —por sobreposición de terrenos y por ser la menos antigua—, éste no podía efectuar eficazmente el descargo correspondiente ni, eventualmente, adoptar las medidas que considere pertinentes.

Derecho de Igualdad en la Ley

6. La igualdad ante la ley es un principio constitucional a la vez que un derecho subjetivo que garantiza el trato igual de los iguales y el desigual de los desiguales. En ese sentido, y con el objeto de determinar cuándo se está frente a una medida que implica un trato desigual no válido a la luz de cláusula de la igualdad, la medida diferenciadora no sólo debe sustentarse en una base objetiva, sino, además, encontrarse conforme con el test de razonabilidad. Mediante este test se controla si el tratamiento diferenciado está provisto de una justificación. En segundo lugar, si entre la medida adoptada y la finalidad

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

perseguida existe relación. Y, finalmente, determinar si se trata de una medida adecuada y necesaria, esto es, si respeta el principio de proporcionalidad.

7. En el caso de autos, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 171° del Reglamento de los Registros Públicos al establecer que, ante supuestos de duplicidad de inscripciones, el registrador se encuentra autorizado para cerrar la partida correspondiente, por ser la menos antigua, resulta incompatible con la Constitución Política del Estado, pues del examen del mismo no se advierte ninguna razón que justifique un trato desigual, ni que los motivos que se alegan para justificarla sean razonables, sino que, por el contrario, ese trato genera consecuencias diferentes entre la recurrente y Enace, entidad con la que precisamente se genera la duplicidad de inscripciones materia de la demanda.
8. A juicio de este Tribunal, dicha disposición es incompatible con la Constitución, pues el término de distinción establecido por el referido artículo 171° –cierre de la partida menos antigua y prevalencia de la mayor–, no tiene una causa objetiva y razonable que fundamente la desigualdad, ni tampoco una debida justificación respecto del porqué de la misma, toda vez que se generan consecuencias distintas entre las partes. En efecto, la Oficina Registral, con tal decisión, esto es, la de cerrar sólo una de las partidas –y no afectar la otra–, por el hecho que una sea de mayor antigüedad, privilegia a una de las partes con respecto a la otra, pues la que no ha sido objeto de cierre, al disponer de su inmueble y para efectos registrales, podrá lograr su inscripción, lo que no puede hacer la actora, tanto más, cuando entre ellas podría estar dilucidándose, en vía ordinaria, la controversia respecto del mejor derecho de propiedad.
9. A mayor abundamiento y, como corolario de lo expuesto, mediante Resolución N°. 195-2001-SUNARP/SN, de fecha 19 de julio de 2001, se aprobó el nuevo Reglamento de los Registros Públicos, derogando, a su vez, el aprobado por Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, con fecha 16 de agosto de 1968, vigente al momento del cierre de partida materia de la demanda. Sobre el particular, queda claro que la propia Oficina Registral de Lima y Callao, encargada de elaborar el proyecto del que sería el hoy vigente reglamento, ha sido consciente de que el artículo 171° resultaba impreciso e insuficiente para regular el tema de la duplicidad de inscripciones en tan sólo una disposición. En efecto, el nuevo Reglamento establece, en el Capítulo II, del Título V referido a las inscripciones, las disposiciones (artículos 56° a 63°) y procedimientos a seguir en materia de duplicidad de partidas. Así, el artículo 63° dispone que cuando la duplicidad sea generada por la superposición parcial de predios, como es el caso de autos, la Gerencia dispondrá el inicio del trámite de cierre de partidas y ordenará se publique la duplicidad existente mediante anotaciones en ambas partidas, debiendo notificarse la resolución correspondiente, tanto en el domicilio de los titulares de ambas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partidas, como mediante publicaciones en el diario oficial y otro de circulación nacional. Y agrega, que transcurridos 6 meses desde la última notificación, la Gerencia dispondrá, sólo en ese momento, el cierre de la partida menos antigua, salvo que se haya formulado oposición, en cuyo caso, dará por concluido el procedimiento administrativo de cierre de partidas, dejando constancia de tal circunstancia en las partidas duplicadas.

Control difuso en el proceso constitucional de amparo

10. Conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N.º 1124-2001-AA/TC, caso –“Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A. y Fetratel”–, la facultad de controlar la constitucionalidad de las normas con motivo de la resolución de un proceso de amparo constituye un poder-deber de los jueces, por imperativo de lo establecido en el artículo 138º, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado, en cuanto se trata de un mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas enunciado en el artículo 51º de nuestra Norma Fundamental. “El control difuso es un acto complejo en la medida que significa preterir la aplicación de una norma cuya validez, en principio, resulta beneficiada de la presunción de legitimidad de las normas del Estado. Por ello, su ejercicio no es un acto simple, requiriéndose, para que él sea válido, la verificación en cada caso de los siguientes presupuestos:

- a) Que en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 171º del Reglamento de los Registros Públicos).
- b) Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia.
- c) Que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretarla de conformidad con la Constitución, en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

En el presente caso, se cumplen los tres presupuestos:

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- a) El acto de cierre de la partida menos antigua realizado por la emplazada se sustenta en la norma contenida en el artículo 171° del Reglamento de los Registros Públicos que, como ha quedado dicho, establece un trato desigual e irrazonable.
- b) La constitucionalidad o no de esta norma resulta relevante para la resolución del presente proceso, pues el acto concreto de aplicación se produjo con el cierre de partida, teniendo como fundamento el precitado artículo 171°.
- c) No es posible interpretar el citado artículo de conformidad con la Constitución, pues resulta evidentemente inconstitucional y vulneratorio de los derechos de defensa y de igualdad, conforme se ha sostenido en los fundamentos precedentes.

En consecuencia, la Oficina Registral de Lima y Callao, al haber emitido la Resolución de Gerencia de Propiedad Inmueble que dispuso el cierre de la partida menos antigua, mediante un dispositivo inconstitucional como el mencionado artículo 171°, origina que dicho acto resulte nulo.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO en parte la recurrida que, revocando la apelada, declaró infundada la demanda; y, reformándola, declara **FUNDADA** la acción de amparo e inaplicable el artículo 171° del Reglamento de los Registros Públicos aprobado mediante Oficio N.° 1053-68, su fecha 16 de mayo de 1968; en consecuencia, inaplicable al demandante la Resolución de Gerencia de Propiedad Inmueble N.° 250-2000-ORLC-GPI, de fecha 22 de marzo de 2000, y sin efecto el cierre de partida respecto de la Ficha N.° 406336 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima, dejando a salvo el derecho del recurrente para que, en su oportunidad, inicie las acciones legales indemnizatorias contra la emplazada, y la confirma en lo demás que contiene. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

**REY TERRY
REVOREDO MARSANO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR