

Proyecto de Ley N° 5682/2023-CR



PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD, LA SEGURIDAD JURIDICA REGISTRAL Y REDUCE EL LAVADO DE ACTIVOS.

El Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del Congresista de la república, **IDELSO MANUEL GARCIA CORREA**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente ley:

**I.
FORMULA LEGAL**

PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD, LA SEGURIDAD JURIDICA REGISTRAL Y REDUCE EL LAVADO DE ACTIVOS

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, a efecto de retomar el Registro Inmobiliario de Contratos, con la finalidad de proteger el derecho constitucional a la propiedad, salvaguardar la seguridad jurídica en la constitución de garantías mobiliarias y consecuentemente reducir el lavado de activos frente a las obligaciones generadas.

Artículo 2. Modificación de los artículos 6, 12, 13, 17, 20 y 22, del Decreto Legislativo N° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria

Modifícase los artículos 6, numeral 6.2, 6.3 y 6.4, 12, 13, 17, 20 y 22 los cuales quedarán redactados conforme el siguiente texto:

Artículo 6. Constitución de la garantía mobiliaria

(...).

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 **instrumento protocolar**, 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 **instrumento protocolar**, firmas legalizadas, firmas digitales o firmas manuscritas, según lo determinen las partes.

Artículo 12. *Inscripción* y publicidad de la garantía mobiliaria

12.1 Si el monto de la garantía mobiliaria supere las 4 UIT, está deberá ser inscrita en el Registro Mobiliario de Contratos o en los Registros Jurídicos de bienes muebles de competencia de SUNARP.

12.2. Dependiendo del tipo de garantía mobiliaria constituida **menor a 4 UIT**, la publicidad se logra por medio de la inscripción en el SIGM, o por la posesión que sobre los bienes dados en garantía ejerce el acreedor garantizado o un tercero designado por éste, o por el contrato de control de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo.

12.3 La publicidad de una garantía mobiliaria determina su oponibilidad y prelación, salvo las excepciones dispuestas en el presente Decreto Legislativo.

12.4 La publicidad de la garantía mobiliaria con posesión por parte del acreedor garantizado se considera por la posesión misma; sin perjuicio de ello, a efectos de asegurar su oponibilidad y prelación, es factible ingresar el respectivo aviso electrónico en el SIGM.

12.5 La publicidad de una garantía mobiliaria sin posesión por parte del acreedor se cumple a través del aviso electrónico de constitución de garantía en el SIGM e incluye el derecho de realizar una preinscripción de la garantía mobiliaria cuando así lo acuerden las partes.

- 12.6 Las garantías mobiliarias que se constituyan sobre los bienes muebles colocados en un inmueble por su incorporación o su destino, deben publicitarse de acuerdo a lo dispuesto en el presente artículo, para conservar su prelación respecto de cualquier otra garantía real sobre el bien inmueble.

Artículo 13. Publicidad de la GMPA

La GMPA se publicita por medio de la inscripción en el SIGM *o en el Registro Mobiliario de Contratos, las cuales deben hacer* mención del carácter especial de esta garantía mobiliaria.

Artículo 17. Publicidad con la modificación de las garantías mobiliarias

- 17.1 Una garantía mobiliaria con posesión puede ser modificada en una garantía mobiliaria sin posesión, manteniendo su prelación; siempre y cuando, dicha modificación *sea inscrita o publicitada según corresponda*, antes que la posesión del bien mueble sea entregada al deudor garante.
- 17.2 Una garantía mobiliaria sin posesión puede ser modificada en una garantía mobiliaria con posesión, manteniendo su prelación; siempre y cuando, dicha modificación *sea inscrita o publicitada según corresponda*.

Artículo 20. Entidad administradora del SIGM y del Registro

La SUNARP ejerce la función de administradora del SIGM, correspondiéndole a dicha entidad organizar, administrar, supervisar y brindar las seguridades necesarias para el correcto funcionamiento de la plataforma electrónica.

La SUNARP está encargada de la administración, regulación y supervisión del Registro Mobiliario de Contratos. Asimismo, la SUNARP dictará las disposiciones reglamentarias necesarias para su funcionamiento, asegurando que los particulares puedan acceder al mismo a través de sus sistemas de cómputo.

Artículo 22. Base de datos del SIGM

La base de datos del SIGM es de alcance nacional. El ingreso y consulta de los avisos electrónicos del SIGM se realiza por vía directa y remota a través del portal diseñado para tal efecto.

Créase el sistema integrado de garantías y contratos sobre bienes muebles, que permitirá acceder a todos los asientos electrónicos que registren actos inscritos otorgados por una misma persona tanto en el Registro Mobiliario de Contratos como en todos los Registros Jurídicos de Bienes.

En tal virtud, la SUNARP diseñará un sistema de índices que permita efectuar las búsquedas necesarias para obtener el referido acceso.

Artículo 3. Incorporase los artículos 6-A y 12-A en el Decreto Legislativo N° 1400

Incorporase los artículos 6-A y 12-A, al Decreto Legislativo N° 1400 Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, los cuales quedarán redactados conforme el siguiente texto:

Artículo 6-A. Constitución material

La garantía mobiliaria sobre el bien mueble superior a 4 UIT constará por escrito y podrá instrumentarse por cualquier medio fehaciente que deje constancia de la voluntad de quien lo otorga. Para que la garantía mobiliaria sea oponible frente a terceros debe estar inscrita en el Registro correspondiente. Cuando la garantía mobiliaria se constituya por un tercero, no se requerirá del consentimiento del deudor.

Artículo 12.-A Garantías inscribibles materiales

Son inscribibles los bienes muebles a que se refiere el artículo 6-A de esta Ley los siguientes actos:

- 1. La garantía mobiliaria a que se refiere esta Ley y los actos relativos a su eficacia, modificación o eventual cesión.*
- 2. Las resoluciones judiciales, arbitrales o administrativas referidas a la garantía mobiliaria regulada por esta Ley.*
- 3. Los actos jurídicos que a continuación se enumeran, para los efectos de su prelación, oponibilidad y publicidad, cualquiera que sea su forma, denominación o naturaleza, destinados a afectar bienes muebles o derechos de toda naturaleza, presentes o futuros, determinados o determinables, sujetos o no a modalidad, incluyendo:*
 - a. cesión de derechos;*
 - b. fideicomisos;*
 - c. arrendamiento;*
 - d. arrendamiento financiero;*
 - e. contratos de consignación;*
 - f. medidas cautelares;*
 - g. contratos preparatorios;*
 - h. contratos de opción; e,*
 - i. otros actos jurídicos en los que se afecten bienes muebles.*

Cuando los actos inscribibles a los que se refiere este artículo recaigan sobre bienes muebles registrados en un Registro Jurídico de Bienes, éstos se inscribirán en la correspondiente partida registral. En caso contrario, se inscribirán en el Registro Mobiliario de Contratos.

Los actos inscribibles referidos a bienes muebles futuros serán inscritos en el Registro Mobiliario de Contratos y permanecerán allí luego de que dejen de serlo, a excepción de los bienes muebles ciertos que deban ser registrados en un Registro Jurídico de Bienes, cuyos actos ya inscritos serán trasladados al registro correspondiente.

Artículo 4. Modifícase Disposiciones Complementarias Finales en el Decreto Legislativo N° 1400

Modifícase la Tercera, Séptima y Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, las cuales quedarán redactada de la forma siguiente:

Tercera. Inscripciones en los Registros Jurídicos de Bienes y el Registro Mobiliario de Contratos

Las inscripciones de garantías mobiliarias realizadas en los Registros Jurídicos de Bienes y en el Registro Mobiliario de Contratos conservan plenamente su validez y eficacia hasta su cancelación.

Las nuevas inscripciones, inscripción de modificaciones o ampliaciones de éstas deberán considerar una cuantía menor de 4 UIT para ser efectuada en el SIGM conforme a lo previsto en el presente Decreto Legislativo; en caso contrario, corresponde la denegación de los títulos presentados.

Séptima. Normas complementarias

La SUNARP mediante Resolución de Superintendencia aprueba las normas complementarias para la operatividad del procedimiento sancionador previsto en el presente Decreto Legislativo.

La SUNARP mediante Resolución de Superintendencia aprueba las normas complementarias para la creación y operatividad del Registro Mobiliario de Contratos y el Registro Jurídico de los bienes muebles ciertos que deban ser registrados en un Registro Jurídico de Bienes, cuyos actos ya inscritos serán trasladados al registro correspondiente.

Conforme al párrafo precedente, la SUNARP determinará las competencias del registrador, conforme al principio de simplificación administrativa.

Octava. Vigencia

A partir del día hábil siguiente del funcionamiento de la base de datos del SIGM y *de la creación e implementación del Registro Mobiliario de Contratos y el Registro Jurídico*, son aplicables y exigibles las disposiciones sobre garantía mobiliaria reguladas en el presente Decreto Legislativo.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INFORMALIDAD Y FALTA DE SEGURIDAD POR AUSENCIA DE REGISTRO.

Nuestro marco legal vigente se ha caracterizado por ser muy cambiante en razón a los diversos intentos de querer cambiar las cosas, pero con el gran defecto de no advertir las consecuencias que se tiene al implementar normas que se conviertan en un problema más que una solución. Esto quizá sea un reflejo de la poca institucionalidad de nuestro país.

En el Régimen de la Garantía Mobiliaria, el mismo que es regulado por el Decreto Legislativo N° 1400 el cual deja sin efecto la Ley N° 28677, Ley de Garantía Mobiliaria, tiene como fundamental cambio la eliminación de la participación del notario público y de registros públicos los cuales son reemplazados por un aviso electrónico de garantía, decisión que consideramos que no se analizó detenidamente en razón a las consecuencias jurídicas y en los operadores económicos y jurídicos.

Uno de los fundamentos para tan importante cambio, fue el poco crecimiento del número de garantías por lo cual, se genera la necesidad de facilitar la carga regulatoria y de esta forma fomentar el uso de dichos instrumentos para facilitar las fuentes de financiamiento. Tal decisión a priori podría ser justificable, pero se tomó la decisión de derogar la Ley N° 28677, cambiando en forma total el marco legal de las garantías mobiliarias, sin analizar en qué aspectos sí había funcionado la ley y que se podía mejorar, olvidando que la antigua ley generó la necesidad de cambiar varios artículos en el Código Civil y tuvo que transcurrir algún tiempo para que los operadores jurídicos y económicos se adecuaron a ella¹.

Es indudable que el derecho es evolutivo y requiere mejoras, ello sucedió con la Ley N° 28677, Ley de Garantía Mobiliaria, que reemplazó la prenda civil y otras prendas especiales (prenda minera, industrial, agrícola, entre otras), por la garantía mobiliaria a efecto de incorporar más bienes al sistema financiero, con lo cual se incentive la dación de créditos y minimizar costos en las transacciones para tal fin².

Como se señaló, un cambio trascendental en el Decreto Legislativo N° 1400 fue la eliminación de los dos tipos de registro, es decir, el registro para bienes registrados como vehículos los cuales van al Registro de Propiedad Vehicular; y, por otra parte, el Registro Mobiliario de Contratos que se utilizó para el registro de bienes muebles de diferente naturaleza, presentes o futuros, determinados o determinables, sujetos a modalidad o no. La garantía que brindaba la antigua ley,

Cuando el bien no se encontraba registrado, pero era susceptible su inscripción en el registro jurídico de bienes, como el caso de los vehículos, se inscribía primero la garantía en el Registro Mobiliario de Contratos (garantía preconstituida), para luego trasladarse o inscribirse en el Registro de Propiedad Vehicular cuando el bien se inmatriculaba. Esto permitía al acreedor, dependiendo de

¹ Puede revisarse a Rolando Castellares Aguilar: "Comentario al nuevo Sistema de Garantía Mobiliaria". Recuperado de: <https://laley.pe/art/6213/comentarios-al-nuevo-sistema-de-la-garantia-mobiliaria-decreto-legislativo-no-1400>

² Documento de Trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas: "Facilitando el Acceso al Crédito mediante un Sistema Eficaz de Garantías Reales". 13 de Julio de 2001. Recuperado de: http://derechonotarialyregistrarlrm.weebly.com/uploads/7/3/2/8/7328378/facilitando_el_acceso_al_credito_mediante_un_sistema_eficaz_de_garantias_reales.pdf pp. 29-32.

la naturaleza del bien, optar por una garantía más segura, porque no era lo mismo tener una garantía mobiliaria sobre un inventario de bienes que pueden ser fungibles, que una garantía sobre un vehículo que se encontraba individualizado e inmatriculado³.

Con la antigua norma, para darse la constitución de la garantía mobiliaria es importante la participación del notario mediante un instrumento protocolar para que luego el registrador público proceda a la inscripción, aunque con una calificación atenuada en el caso del Registro Mobiliario de Contratos y una calificación más intensa en el caso del registro jurídico de bienes (Art. 36).

La inscripción de la garantía mobiliaria en el registro jurídico de bienes permitía al acreedor gozar de los principios registrales de autenticidad, porque la inscripción se sustentaba en un instrumento público (Art. 2010 C.Civil), legitimación, porque la inscripción se presumía válida mientras no se declarara judicialmente su invalidez (Art. 2013 C.Civil), y sobre todo del principio de buena fe pública registral, porque aun cuando la garantía hubiera sido constituida por un no propietario o resultara nula, ella se encontraba vigente porque había que proteger al tercero registral; lo cual resultaba una garantía segura, sobre todo para las empresas del sistema financiero y para las empresas que otorgan financiamiento para la adquisición de bienes muebles registrables como los vehículos⁴.

El Decreto Legislativo N° 1400, modifica todo el régimen de garantía mobiliaria al establecer que las mismas al recaer sobre bienes registrados o no registrados deben ser inscritas al Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), el cual es una plataforma electromagnética o base de datos informática en la cual se inscribirán los avisos electrónicos que contendrían la garantía mobiliaria, *siendo tarea de la SUNARP la administración de la misma, pero no existiría ninguna calificación registral*. Lo llamativo y cuestionable que tiene el decreto acotado, *es que en su artículo 27 se regula que el SIGM no realiza ningún tipo de calificación*; se organiza bajo un sistema de folio personal en atención al deudor garante y funciona bajo un sistema prepago. Esta modificación, conlleva a eliminar cualquier calificación registral que pueda determinar las condiciones de seguridad jurídica que protejan a las partes o a terceros, dado que no existe parámetros de control registral conforme lo establece el Código Civil. Adicional a ello, es preocupante que esta falta de registro y control se extienda a consideraciones mínimas de seguridad, tal es el caso, de la ausencia de registro de un vehículo el mismo que no se podría inscribir en el Registro Propiedad Vehicular, porque en adelante todas las garantías debían inscribirse en el SIGM a través de los avisos electrónicos, lo cual, conlleva a que tal apertura pueda generar prácticas de lavado de activos dado los montos que puede alcanzar dicha actividad.

Si bien puede sonar flexible el bajar los requisitos de formalidad en las garantías mobiliarias sobre todo en el caso de los vehículos, debe tenerse en cuenta que estos pierden la protección registral además que el valor de los bienes muebles, son de diversa índole, lo cual, también alcanza a otro tipo de bienes como son los créditos, los frutos, derechos patrimoniales de autor, entre otros, que reiteramos dejarían de ser protegidos, no existiendo instrumento público ni presunción de validez de la inscripción, dejando en indefensión cuando la garantía fuera constituida por un no propietario

³ VILLACORTA CERNA, Marco, Nueva Ley de Garantías Mobiliarias, texto extraído de:
<https://dimensionmercantil.pe/la-nueva-ley-de-garantia-mobiliaria-comentarios-y-algunas-propuestas-normativas/>

⁴ VILLACORTA CERNA, Marco; Ob. Cit.

o cuando el acto de constitución resultare nulo. Esto es convierte en un riesgo, dado que el aviso electrónico publicita ciertos datos, pero no se inscribe ningún título o acto constitutivo de la garantía. Lo único que otorgaría el SIGM sería a lo menos un carácter de fecha cierta, pero no las ventajas que ofrecen los registros públicos.

Como bien lo señala en su trabajo de investigación Marco Villacorta, (...) bajo este marco, una garantía mobiliaria sobre un vehículo o bien registrado no resultaría efectiva para proteger el acreedor garantizado, porque siempre podría ser materia de cuestionamiento y de nulidad de la garantía. Incluso no se podría provisionar por una entidad del sistema financiero, porque el Reglamento de Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones, Resolución SBS N° 11356-2008, exige la inscripción para que los diferentes tipos de garantías otorgadas por el deudor financiero puedan servir como mitigantes para la constitución de provisiones específicas, según lo ha manifestado por el propio el BCR en su Reporte de Estabilidad Financiera de noviembre de 2018⁵.

De igual forma el autor citado considerad que el problema que tiene el Nuevo Régimen de Garantía Mobiliaria es:

(...) haber creado un SIGM para cualquier tipo de bien, incluso para los bienes registrados, cuando la garantía mobiliaria sobre bienes muebles registrados estaba funcionando eficazmente, porque, por ejemplo, en el caso de vehículos la garantía mobiliaria había aumentado y era un instrumento eficiente para el financiamiento de adquisición de este tipo de bienes. El problema que se presentaba era para los bienes no registrados, sobre todo aquellos bienes indeterminados o fungibles que tenían dificultad para publicitar las garantías. El Registro Mobiliario de Contratos no había sido eficiente y lo que se inscribía eran garantías preconstituidas para luego ser trasladadas al registro jurídico de bienes. Con el Nuevo Régimen de Garantía Mobiliaria se pretendía resolver un problema particular afectando todo el régimen de garantías mobiliarias, en especial el régimen de garantías mobiliarias sobre bienes muebles registrados, considerando que todos los bienes tienen la misma naturaleza.

Frente al problema a identificado, consideramos que es necesario incorporar un registro jurídico de bienes donde aquellos que tienen valor y pueden ser materia de inscripción, como las maquinarias (montacargas, entre otros) sean diferenciados de aquellos bienes que dado su poca onerosidad, no seas inscritos y estos puedan ser pasibles de regirse bajo el SIGM, condición que con el presente proyecto buscamos implementar, en la medida de crear un sistema híbrido, donde se recoja las ventajas del registro para bienes muebles de costo oneroso alto y para aquellos que no lo tenga se flexibilice las formalidades en fomento de las garantías mobiliarias, más aún, cuando la expedición del Decreto Legislativo N° 1400 desnaturaliza su norma de origen, es decir la Ley N° 30823, la misma que establecía en su artículo 2° que no se debía restringir competencias notariales y registrales.

El riesgo que tiene la eliminación de todo registro no solo conlleva a dejar de lado un instrumento público que permite obtener veracidad del acto, sino que también el documento que contiene la garantía se encuentra desvinculado del aviso electrónico de garantía, porque simplemente se ingresan ciertos datos a cargo de una persona usuaria del SIGM, más no el instrumento. Bajo tal condición, el usuario del SIGM podría incluir un aviso de garantía sin que

⁵ Ídem.

este acto exista o a nombre de una persona que no ha prestado su autorización, en tal caso, la SUNARP no podría verificar si existe alguna autorización para constituir tal garantía⁶.

En ese sentido, el usuario del SIGM no tiene ninguna calificación ni responsabilidad para ingresar los avisos de garantía, pudiendo únicamente ser multado, en tal caso, dicho usuario estaría reemplazando al notario y al registrador público, sin que tenga la calidad de funcionario público ni ejercer una función pública. Tal situación resulta preocupante, porque no solamente se deja al lado el principio de titulación auténtica y de rogación, sino que se pone en riesgo el sistema de garantías al desvincularlo del acto de constitución con la autorización de ingresar las garantías a cargo de un tercero que no tiene la calidad de funcionario público, con el riesgo de la existencia de fraudes y suplantaciones y la afectación al acreedor garantizado. Adicionalmente, los costos que se pretende evitar con la constitución de la garantía pueden ser reemplazados con los que cobraría la persona usuaria del SIGM, con la preocupación que no se garantiza que el aviso electrónico se realiza en base a un instrumento público.

II. FALTA DE SEGURIDAD JURIDICA NOTARIAL.

A partir de lo expuesto, consideramos preocupante lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1400, en tal sentido, conforme a los alcances de la misma, se ha recogido las opiniones emitidas por instituciones y juristas que emiten opinión sobre los problemas y riesgos que existen con la aplicación del decreto acotado, conforme a los siguiente:

a) Pronunciamiento del Colegio de Notarios de Lima (CNL) y Carlos Alfredo Gómez Anaya

Con fecha 12 de septiembre de 2018, el Colegio de Notarios de Lima (CNL) presentó a Alberto Oliva Corrales, presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, el Oficio N.º 946-2018-CNL/D con el objetivo de pronunciarse respecto al Decreto Legislativo N° 1400 y N.º 1409.

En el mencionado documento se expresó lo siguiente respecto a los decretos mencionados que *"(...) han sido emitidos excediendo las facultades delegadas por el Congreso de la República en la Ley N° 30823 (ley autoritaria) y transgrediendo la normatividad vigente, generando un retraso en la lucha contra la corrupción y el lavado de activos"*⁷.

De igual manera, en el mismo documento se expuso que las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo fueron excedidas debido a que solo se le permitió legislar sobre:

*"(...) gestión económica y competitividad para 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 similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario y de garantía mobiliaria; indicándose expresamente que estas disposiciones no implicarán restringir las competencias notariales y registrales"*⁸.

⁶ El artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1400 establece que el SIGM no verifica la existencia de la autorización a favor de la persona usuaria del SIGM.

⁷ Colegio de Notarios de Lima. Oficio N° 946-2018-CNL/D. 2018.

⁸ Colegio de Notarios de Lima. Óp. cit.

Por lo que, al legislar como se realizó en los Decretos Legislativos N° 1400 y N.° 1409 se transgredió los límites de la Ley N.° 30823.⁹

En esta misma línea de argumentación, Carlos Alfredo Gómez Anaya el 01 de octubre de 2018 desarrolló el artículo "La nueva Ley de Garantías Mobiliarias Decreto Legislativo 1400". En el precitado artículo comentó respecto a la competencia notarial en el acto constitutivo de la garantía mobiliaria (formalización) desarrollada por la Ley N.° 28677, Ley de Garantía Mobiliaria y el Decreto Supremo N.° 012 -2006-JUS, lo siguiente:

"Conforme a la legislación acotada, la competencia notarial con referencia a la garantía mobiliaria y contratos de afectación sobre bienes muebles podía formalizarse:

a) Mediante escritura pública

b) Mediante instrumento público notarial extendido en un Registro Especial denominado: "Registro Notarial de garantías y otras afectaciones sobre bienes muebles; o

c) Por documento privado con certificación notarial de firmas siempre que sea constituida a favor de una entidad del Sistema Bancario y Financiero, si el monto de afectación no superar las 40 UIT (Conforme a la Ley 26702)"¹⁰.

Además, el Decreto Legislativo N.° 1049, Ley de Notariado, contiene que el protocolo notarial se encuentra compuesto, entre otros, por el registro de instrumentos protocolares denominados de constitución de garantía mobiliaria y otras afectaciones sobre bienes muebles¹¹.

En relación a la competencia notarial en el procedimiento de constitución de la garantía mobiliaria (calificación), Gómez Anaya comentó:

"Inicialmente la Ley 28677 Ley de la Garantía Mobiliaria señaló que, en la certificación del formulario de inscripción de la garantía mobiliaria, el Notario Público verificará bajo responsabilidad, la identidad y capacidad de los suscriptores. Tratándose de garantías mobiliarias, deberá verificar además que el Formulario de Inscripción esté completo, cumpliendo con todos los requisitos señalados en el artículo 19 de la Ley (28677)"¹².

Adicional a lo anterior, el Decreto Supremo N° 012-2006-JUS estableció que "en la formalización de la garantía mobiliaria era aplicable la normatividad prevista que rige la función notarial para los documentos protocolares"¹³. Además, respecto a la competencia notarial en el procedimiento de inscripción de la garantía mobiliaria señaló que conforme al Decreto Legislativo 1232:

⁹ Colegio de Notarios de Lima. Óp.. cit.

¹⁰ GÓMEZ ANAYA, Carlos Alfredo. La nueva Ley de Garantías Mobiliarias Decreto Legislativo 1400. 2018.

¹¹ Artículo 37.- Registros Protocolares Forman el protocolo notarial los siguientes registros:

(...)

f) De instrumentos protocolares denominados de constitución de garantía mobiliaria y otras afectaciones sobre bienes muebles...

¹² Gómez Anaya, Carlos Alfredo. Óp.. cit.

¹³ Ídem.

*"(...) es competencia del Notario la presentación de los partes al Registro para la inscripción de los actos, así como incorporar, modificar o eliminar la información que se encuentre habilitada en el módulo "Sistema Notario" de la Sunarp, para acreditar a sus dependientes, o a persona distinta que se encargue de la presentación de los títulos al Registro"*¹⁴.

Así mismo, el Notario debe incluir dentro del protocolo notarial los instrumentos protocolares de constitución de garantía mobiliaria, además de expedir los traslados que la ley determina. Finalmente, los Notarios al ser sujetos obligados del sistema de prevención de los delitos de LA/FT son competentes *"para prevenir y evitar que los servicios que brinda en la constitución de garantías mobiliarias sean utilizados con fines ilícitos vinculados con el LA/FT"*¹⁵.

Sin embargo, el Decreto Legislativo N.º 1400 produjo una gran cantidad de restricciones a la competencia notarial en los puntos señalados. Gómez Anaya expresó: *"Lo que implica que Decreto Legislativo sub materia ha incurrido en inconstitucionalidad formal por haber rebasado, también en el aspecto notarial, el contenido expreso de la materia delegada"*¹⁶.

Por lo que, en resumen, de lo expresado, el notario cumple una función fundamental para el Estado peruano. Por lo que necesita una libertad que le permita actuar en base a sus funciones, teniendo como límites los deberes mencionados anteriormente. De tal manera que antes del Decreto Legislativo N.º 1400 el notario participaba activamente en todo lo relacionado a la garantía mobiliaria.

b) Informe de Alberto Borea Odría

Alberto Borea Odría el 28 de enero de 2019 entregó a Fernando Medina Raggio un informe sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo N 1400. En el cual, respecto a las competencias notariales, comenzó su desarrolló con la siguiente idea:

"El Decreto legislativo del Notariado establece que los notarios otorgan instrumentos públicos notariales, entre ellos los instrumentos públicos protocolares como los extras protocolares. Los instrumentos públicos protocolares son guardados en los registros protocolares que debe de tener cada notaría.

*En ese sentido, el artículo 37º del Decreto Legislativo del Notariado establece los distintos tipos de registros donde se guardarán los referidos instrumentos, entre ellos el registro de instrumentos protocolares denominados de constitución de garantías mobiliarias y otras afectaciones sobre bienes muebles"*¹⁷.

La Ley N.º 28677 señaló que para inscribir las garantías mobiliarias en el Registro Público sólo bastaba con el formulario de inscripción certificado por un notario público. Por lo que:

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Gómez Anaya, Carlos Alfredo. Óp. cit.

¹⁶ Gómez Anaya, Carlos Alfredo. Óp. Cit.

¹⁷ Borea Odría, Alberto. Informe legal sobre constitucionalidad del Decreto Legislativo N.º 1400 "Decreto legislativo que aprueba el régimen de garantía mobiliario". 2019, p. 8.

"(...) mediante Decreto Supremo N° 012-2006-JUS se establecieron normas para el ejercicio de la función notarial en la formalización de los actos previstos en la Ley de la Garantía Mobiliaria y otros estableciendo que el formulario de inscripción es un instrumento público notarial que se extenderá en el registro notarial de garantías y otras afectaciones sobre bienes inmuebles.

Finalmente, se estableció que los notarios emitirían los traslados instrumentales en mérito de los cuales se inscribirán los actos relacionados a las garantías mobiliarias"¹⁸.

De lo desarrollado por Borea se comprende que la participación del notario antes del Decreto Legislativo N° 1400 resultaba de total importancia debido a que eran los encargados del registro notarial de garantías y de los traslados instrumentales para lograr la inscripción de lo relacionado a las garantías mobiliarias.

c) Informe de Samuel Abad Yupanqui

Samuel Abad Yupanqui presentó el 14 de mayo de 2019 el "*Informe Constitucional sobre los alcances de los Decretos Legislativos N° 1400 y N° 1409*", en el cual comentó sobre la función notarial con estas palabras:

"El Notario en el sistema latino, es el profesional del derecho que está autorizado por ley para dar fe de los actos y contratos que se celebren ante él (Decreto Legislativo N° 1049, Ley de Notariado, artículo 2). No es un funcionario público -así lo reconoció el Tribunal Constitucional-, pero dota de fe pública a los actos privados por delegación del Estado, sometiendo estas prácticas a normas especiales (...)

En consecuencia, los notarios cumplen un rol de especial relevancia en la sociedad. Contribuyen a garantizar la seguridad jurídica la cual constituye un bien constitucionalmente protegido conforme a lo precisado el Tribunal Constitucional"¹⁹.

Gonzáles Barrón Gunther en su obra "*Derecho Notarial. Temas actuales. Ley de Notariado y Normas conexas*" opinó sobre la función del notario de la siguiente manera:

"En suma, el notario es el agente que asegura la voluntad auténtica de los ciudadanos y, en tal sentido, nunca puede considerarse un sobre-costos, pues si comparamos el gasto que produce (en el caso peruano, en promedio, 0.2% del valor de la operación) con el beneficio (certeza del acto, seguridad en la adquisición de derechos, legalidad del contrato, igualación de las partes, mínima litigiosidad) entonces las ventajas son claramente superiores"²⁰.

Por lo que, se comprende que la función del Notario es necesaria para el Perú. Por lo que los Decretos Legislativos N° 1400 y N° 1409 no pueden disminuir las funciones notariales, y a través de la presente iniciativa legislativa se pretende restituir las mismas.

III. AFECTACIÓN AL DERECHO A LA PROPIEDAD.

¹⁸ Borea Odría, Alberto. Op. cit., p. 8.

¹⁹ Abad Yupanqui, Samuel. Informe Constitucional sobre los alcances de los Decretos Legislativos N° 1400 y N° 1409. 2019, p. 10.

²⁰ Gonzáles Barrón, Gunther. Derecho Notarial. Temas actuales. Ley de Notariado y Normas conexas. Segunda edición. Lima: Jurista Editores. 2016, p. 59.

Podemos iniciar explicando que conforme ha señalado el Tribunal Constitucional, el derecho de propiedad es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social y democrático de derecho²¹.

En ese sentido, afirmamos que el derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporeal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70° de la Constitución se reconozca que el "*derecho de propiedad es inviolable*" y que el "*Estado lo garantiza*".

En este tenor, el Tribunal Constitucional ha manifestado, respecto a la procedencia del amparo para la tutela del derecho de propiedad, que:

"lo que constitucionalmente resulta amparable de dicho atributo fundamental son esencialmente, (...), los elementos que la integran en su rol tanto de instituto sobre el que el Estado interviene bajo determinados supuestos [dimensión objetiva], como de derecho individual de libre autodeterminación [dimensión subjetiva].

*En su dimensión primera se garantiza que el poder estatal o corporativo no invada los ámbitos de la propiedad fuera de lo permisiblemente aceptado por la Norma Fundamental. En su dimensión segunda, que la propiedad pueda responder a los supuestos mínimos de uso, usufructo y disposición*²²" (subrayado nuestro).

a) Pronunciamiento del Colegio de Notarios de Lima (CNL) y Carlos Alfredo Gómez Anaya

El Colegio de Notarios de Lima en el Informe N° 946-2018-CNL/D expresó lo siguiente respecto a cómo los Decretos tratados afectan la seguridad jurídica:

"No existirá la calificación de la capacidad, libertad y conocimiento del otorgante, que constituye un aspecto fundamental en los actos jurídicos celebrados por los ciudadanos y en especial en la constitución de empresas, porque podría válidamente darse el caso que diversas personas sean obligadas a constituir empresas o se aprovechen de la buena fe de los ciudadanos que no comprenda los efectos jurídicos de lo que firmarán digitalmente a través de sus DNI electrónico (...)

Asimismo, el SID SUNARP como tal no cumple la Ley de Firmas y Certificados Digitales y no se encuentra acreditado ante INDECOPI. Esto reviste particular importancia porque la acreditación ante dicha institución es necesaria para que tenga valor legal. Lo expuesto implica particular importancia por cuanto generarán que acceda al registro, constituciones de empresas celebradas entre diversos ciudadanos que generarán una personalidad jurídica desde su inscripción"²³.

Carlos Alfredo Gómez Anaya expresó respecto a la importancia de un tercero que regule el accionar de las partes que:

²¹ STC. N.º 05614-2007-PA/TC, f. j. 4

²² STC. N.º 3782-2004-AA/TC, f. j. 3.

²³ Colegio de Notarios de Lima. Óp. cit.

"En un buen contrato lo que importa, más que las partes dispongan de toda la información contractualmente relevante y de un contenido contractual que regule puntos relevantes, es que los contratantes actúen racionalmente. Es decir, con plena conciencia y capacidad. No es dable entonces que dicho control lo efectúe la propia parte acreedora (Juez y parte).

El ejercicio de cualquier derecho no puede ser limitado, pues cuando el legislador consagra y estipula derechos, es para que éstos sean ejercidos para cumplir la finalidad para lo cual han sido establecidos.

Por lo tanto, deben existir ciertas ataduras que encaminen ese ejercicio hacia el fin o valor trazado. En tal medida no se puede pretender un fin valioso (alentar al crédito) dejando en extremo el libre juego, o anulando las reglas de juego, o excluyendo a quienes como los Notarios o Registradores supervisan el cumplimiento de las reglas de juego"²⁴.

De lo mencionado por el CNL y Carlos Alfredo Gómez Anaya se concluye que el desconocimiento de los ciudadanos generará problemas al futuro como las múltiples creaciones de empresas, y por lo tanto de personalidades jurídicas, debido a que no se calificará por un tercero, el Notario, la capacidad de los ciudadanos.

b) Informe de Samuel Abad Yupanqui

Samuel Abad Yupanqui en el "Informe Constitucional sobre los alcaldes de los Decretos Legislativos N° 1400 y N° 1409" comentó lo siguiente sobre el peligro a la seguridad jurídica que implican los Decretos. Por lo que señaló lo siguiente en relación al Decreto Legislativo N° 1400: *"(...) la regulación de un nuevo régimen de garantías mobiliarias introducida por el Decreto Legislativo N° 1400 se sustenta en la libertad de empresa y en la necesidad de facilitar el acceso al crédito formal, disminuyendo su costo (...)"²⁵.*

Al profundizar en los Decretos analizados, se comprende que los mecanismos utilizados para lograr sus metas son incorrectos. En este sentido, Samuel Abad desarrolló esta idea de la siguiente manera:

"Si se toma en cuenta los objetivos contemplados por los decretos legislativos puede apreciarse que cuentan con una finalidad constitucionalmente legítima, es decir, promover la gestión económica y competitividad de las empresas.

La nueva regulación de las garantías mobiliarias y la creación de una alternativa especial de sociedad anónima sería una medida idónea para tal objetivo. Sin embargo, para proceder a ello existen otras alternativas menos gravosas que podrían garantizar la seguridad jurídica y lograr los mismos resultados.

Por ejemplo, la constitución de empresas en línea (alternativa ya regulada por la Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa) que también permite reducir costos, pero evitaría los riesgos de ilegalidad y fraude. Asimismo, la

²⁴ Gómez Anaya, Carlos. Óp. cit.

²⁵ Abad Yupanqui, Samuel. Óp. cit., p.11.

intervención del notario en la constitución de las garantías mobiliarias dando fe del acto a costos menores"²⁶.

Desarrollando lo anterior, se mencionó lo siguiente:

*"En consecuencia, los Decretos Legislativos N° 1400 y N° 1409 desconocen los límites establecidos por el Congreso, a través de la ley autoritativa, Ley N° 30823, pues restringen las competencias registrales y notariales. La finalidad de establecer esta limitación en la ley autoritaria fue garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica"*²⁷.

En síntesis, se entiende que lo expresado por Abad en este punto es que no se usó el medio más idóneo para lograr la promoción de la libertad de empresa. Culpa de que el medio utilizado atenta contra la seguridad jurídica y del patrimonio al debilitar las funciones notariales de asegurar la seguridad de los actos que tengan la facultad de controlar, capacidad perdida con las garantías mobiliarias.

IV. INCREMENTO DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS

En el Informe de Sentencias de Lavado de Activos en el Perú, elaborado por la Unidad de UIF, se aprecia que los sectores más utilizados por el lavado de activos son el sector vehicular, el sector inmobiliario, el sector bancario y el sector notarial, este último, mediante operaciones relacionadas a personas jurídicas, como la constitución de empresas y los aumentos de capital", informó el ministro de Justicia.

Asimismo, subrayó que, según el Informe de Inteligencia Financiera 2011-2020, de un total de 85 254 reportes de operaciones sospechosas, 22 171 fueron reportados desde las notarías, lo que "evidencia un importante compromiso institucional en la lucha contra el lavado de activos en el país, lo cual contribuye, a su vez, con el trabajo articulado de prevención y sanción realizado por otras instituciones como la Procuraduría Pública Especializada en Delito de Lavado de Activos"²⁸.

a) Informe del Colegio de Notarios de Lima (CNL), Mario Romero Valdivieso y Carlos Alfredo Gómez Anaya.

El CNL en el Oficio N° 946-2018-CNL/D expresó lo siguiente sobre cómo los decretos tratados afectan la lucha contra la corrupción y el lavado de activos:

"(...) No existirá la calificación del Oficial de Cumplimiento respecto de operaciones sospechosas ni la oportuna colaboración con la UIF. La norma sólo establece que la SUNARP informará la relación de empresas con la relación de socios y monto del capital, es decir tendrá carácter administrativo, sin ninguna utilidad legal y de protección jurídica.

Esta norma transgrede el artículo 2 inciso 1 literal k) de la Ley N° 30823 (ley autoritativa), que dispone que la delegación legislativa tiene por objeto la adecuación de la legislación nacional a los estallares y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera

²⁶ Abad Yupanqui, Samuel. Óp. cit., p.14.

²⁷ Abad Yupanqui, Samuel. Óp. cit., p.9.

²⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS: Véase en:
<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/492165-minjusdh-capacita-a-notarios-y-notarias-en-prevencion-del-lavado-de-activos-y-financiamiento-del-terrorismo-laft>

Internacional (recomendaciones 10, 21 y 22) y las mejores prácticas internacionales para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

No se ha establecido límite en cuanto a monto del capital social ni objeto, en la constitución de empresas, situación que podría incentivar acciones ilícitas contrarias a la lucha contra el lavado de activos (...)"²⁹.

De lo expuesto por el CNL se comprende la idea central de que los Decretos Legislativos N° 1400, el Decreto que se plantea modificar, y el N° 1409 nacieron de un exceso de funciones por parte del Poder Ejecutivo al no respetar lo establecido en la Ley N° 30823 y que ambos Decretos van en contra de la seguridad jurídica peruana como de la lucha contra la corrupción y el lavado de activos.

Por otro lado, Mario Romero Valdivieso, ex decano del CNL, manifestó el lunes 17 de junio de 2019 que:

"El peligro más grave es que constituye una puerta abierta para el lavado de activos. Es algo que hemos venido advirtiendo desde hace tiempo (...)

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFT) ha establecido una serie de recomendaciones a los Estados para que incluyan, de manera obligatoria en su legislación, mecanismos de prevención del lavado de activos, de investigación y sanción.

En el Perú, la ley de creación de la UIF ha cumplido con estas pautas y los notarios somos sujetos obligados en la lucha por la prevención del lavado de activos"³⁰.

En este mismo sentido argumentativo, Carlos Alfredo Gómez Anaya presentó el siguiente comentario respecto a cómo el Decreto Legislativo N° 1400 atenta a la lucha contra el lavado de activos:

"Otro aspecto importante en el que debemos detenernos, son las implicancias en la lucha contra el lavado de activos que también son notorias, desde que se faculta a los contratantes a no acudir al Notario para constituir la garantía mobiliaria.

Con lo que las partes deciden si su movimiento patrimonial sobre bienes muebles se hace o no transparente. O cuando se financia otorgamientos de créditos con respaldo de patrimonio mobiliario, si se hace verificable la información a la UIF cuando se trata de operaciones inusuales y/o sospechosas. Ya que el Notario no podrá informar como sujeto obligado.

Con lo que el Estado Peruano estaría incumpliendo sus obligaciones en la lucha contra el delito de lavado de activos"³¹.

Por lo que, en base a todo lo expresado, se entiende que el Decreto Legislativo N.º 1400 impide una correcta lucha contra el delito de lavado de activos al imposibilitar que el Notario pueda

²⁹ Colegio de Notarios de Lima. Óp. cit.

³⁰ Romero Valdivieso, Mario. "Se han dejado las puertas abiertas al lavado de activos". Correo. 2019, p. 4.

³¹ Gómez Anaya, Carlos. Óp. cit.

verificar las operaciones inusuales y no poder actuar en base a la información que pueda obtener. Facilitando el desarrollo de este delito culpa de que las partes no tengan que acudir a un Notario.

Finalmente, conforme la Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-CR, el presente proyecto está inmerso en la política de Estado N° 18 la misma que busca la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, siendo el objeto del presente evitar acciones que conlleven a la inseguridad jurídica y por ende al lavado de activos.

III.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse nuestra iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, ya que las materias reguladas en la Ley que pretende proteger el derecho constitucional a la propiedad y fortalecer la lucha contra el lavado de activos no implican la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, por parte del Estado.

Por el contrario, disminuirán los gastos actuales en relación a los trámites mencionados debido a que los notarios volverán a velar por la seguridad jurídica respecto a la inscripción de la garantía mobiliaria y el procedimiento respecto a ella. Adicional a ello, la seguridad jurídica se verá fortalecida, considerando que según el Informe de Inteligencia Financiera 2011-2020, de un total de 85 254 reportes de operaciones sospechosas, 22, 171 fueron reportados desde las notarías, lo que *"evidencia un importante compromiso institucional en la lucha contra el lavado de activos en el país, lo cual contribuye, a su vez, con el trabajo articulado de prevención y sanción realizado por otras instituciones como la Procuraduría Pública Especializada en Delito de Lavado de Activos"*³².

IV.

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente Ley tiene por objeto modificar diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, a efecto de retomar el Registro Inmobiliario de Contratos, con la finalidad de proteger el derecho constitucional a la propiedad, salvaguardar la seguridad jurídica en la constitución de garantías mobiliarias y consecuentemente fortalece la lucha contra el lavado de activos frente a las obligaciones generadas

V.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como único efecto jurídico en la normativa nacional, la modificación de diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1400, con la finalidad de proteger el derecho constitucional a la propiedad, salvaguardar la seguridad jurídica en la constitución de

³² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS: Véase en:
<https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/492165-minjush-capacita-a-notarios-y-notarias-en-prevencion-del-lavado-de-activos-y-financiamiento-del-terrorismo-laft>

garantías mobiliarias y consecuentemente fortalece la lucha contra el lavado de activos frente a las obligaciones generadas.

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente Política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

- I. Democracia y Estado de Derecho
 - 1. Fortalecimiento del régimen democrático y el Estado de Derecho.
- III. Competitividad del País
 - 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad Económica.
- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado
 - 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
 - 30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional.
 - 35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento.



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 17:05:05-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 15:54:38-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 17:09:49-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 18:13:48-0500



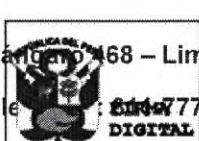
Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 15:28:51-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 15:28:08-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 18:36:38-0500



Firmado digitalmente por:
GRIMANEZA FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 18:17:38-0500