RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 224 -2019-SUNARP/SN

Lima, 05 NOV. 2019

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní contra la Resolución Jefatural N° 067-2019-SUNARP/ZRN°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019, mediante la cual se le impuso la sanción administrativa de cancelación de su inscripción de Verificador en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco; el Dictamen N° 17-2019-SUNARP-SNR/DTR de fecha 13 de setiembre de 2019, emitido por la Dirección Técnica Registral; y el Informe N° 841-2019-SUNARP/OGAJ de fecha 23 de octubre de 2019, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Título N° 2018-325827 de fecha 09 de febrero de 2018 se solicitó la inscripción de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio identificado como Lote 9 de la Mz. D, Av. Brasil de la Urbanización Quispicanchis del distrito de San Sebastián, Provincia y Departamento de Cusco, inscrito en la Partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, al amparo de la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común (en adelante, Ley N° 27157) y el Texto Único Ordenado - TUO de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA;

Que, a través del Informe Técnico N° 2222-2018-Z.R.N°X/OC-Cusco-U de fecha 20 de marzo de 2018, el Analista de Catastro Eddy Rafael Paucar Paniura concluye que, de la evaluación técnica de la documentación presentada, de acuerdo a la base gráfica registral, la subdivisión es conforme; sin embargo, efectúa observaciones respecto a la fábrica en cuanto: i) De acuerdo a imágenes de *Google Earth* de los años 2002, 2008, 2012, 2015 y 2016, la fracción 9-B (de la subdivisión) contaba con edificación desde el año 2002, no siendo posible determinar su fecha exacta en la medida que no hay registro de imágenes de años previos al 2002, ii) la fracción 9-A (de la subdivisión) no cuenta con cobertura en el año 2002, la cubierta de la edificación se verifica desde el año 2008 y concluye en el año 2015. Estando a ello, se determinó que la edificación no fue culminada en la fecha indicada en el formato de constatación de fábrica;

Que, en virtud a lo señalado en el considerando precedente, mediante esquela de fecha 02 de abril de 2018 la Registradora (e), Ana María Bustamante Muñiz, dispone la tacha sustantiva del Título N° 2018-325827, por no corresponder la regularización de la edificación al amparo de la Ley N° 27157, al haberse

determinado que la totalidad de la edificación fue culminada después del 21 de julio de 1999, procediendo a informar dicha circunstancia a la Unidad de Asesoría Legal de la Zona Registral N° X – Sede Cusco;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 168-2018-SUNARP-Z.R.N°X/SC de fecha 11 de mayo de 2018, el Jefe (e) de la Zona Registral N° X - Sede Cusco, Breno Alzamora Cancino, dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní por haber presuntamente consignado información falsa en los formularios registrales y demás documentación técnica presentada con el Título N° 2018-325827 a la Oficina Registral de Cusco;

Que, mediante la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019, se resuelve sancionar al Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco, por su actuación como Verificador en el trámite de inscripción del Título N° 2018-325827, al haber proporcionado datos falsos relativos a la fecha de construcción del predio inscrito en la Partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco; falta grave tipificada en el literal a) del artículo 17 del Texto Único Ordenando - TUO del Reglamento de la Ley N° 27157. Dicho pronunciamiento concuerda con el Dictamen N° 015-2018/Z.R.N°X/UR, emitido por el Jefe (e) de la Unidad Registral;

Que, a través del Escrito presentado con fecha 08 de marzo de 2019 ante la mesa de partes de la Oficina Registral de Cusco (H.T. 00 01 – 2019 – 004678), el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019, manifestando, como principales fundamentos – y a manera de resumen– los siguientes argumentos:

a) Que en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de legalidad, en su exigencia material, en la medida que en las disposiciones del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 no existe obligación del Verificador de investigar la fecha de culminación de la obra, ni contrastar los planos con una existencia física pasada.

b) Se ha vulnerado el principio de tipicidad y causalidad.

c) Se ha aplicado indebidamente la analogía para señalar que el Verificador asume responsabilidad por la información consignada en los documentos.

d) La función del Verificador, debe entenderse como la obligación de concordar la realidad física existente con la documentación técnica que se presenta.

e) El Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios no puede establecer obligaciones adicionales a las previstas en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157.

f) La impertinencia de la utilización del *Google Earth* para determinar la fecha de la culminación de la obra;

Que, con la dación de la Ley N° 27157 – Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de julio de 1999, se regula los procedimientos destinados al saneamiento físico-legal de predios urbanos mediante la inscripción registral, respecto de aquellos edificados sin licencia de construcción, conformidad de obra o que no cuenten con declaratoria de fábrica, independización y/o reglamento interno;

Que, los procesos de regularización de edificaciones que establece la Ley citada en el considerando precedente, se realizan sobre la base del informe técnico a cargo de un Verificador inscrito en el Índice de Verificadores que administra la Sunarp, quien es responsable por la veracidad del informe que emite, así como de la correspondencia entre los planos y la realidad física del predio;

Que, el artículo 18 del Texto Único Ordenado – TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado mediante Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, ha facultado a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para la aplicación de las sanciones previstas en los literales a) y b) del artículo 15 de la citada norma, contra los Verificadores inscritos en el Índice de Verificadores del Registro de Predios, cuyas actuaciones se encuentren tipificadas como faltas;

Que, a nivel normativo institucional, mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN, se aprueba el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, el mismo que fue modificado a través de la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 220-2004-SUNARP/SN, en el cual se reguló la competencia sancionadora de la Sunarp contra aquellos Verificadores que intervengan en los procedimientos de regularización señalados en la Ley 27157 y el TUO de su Reglamento;

Que, el artículo 33 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios establece que son susceptibles de sanción por la Sunarp, las siguientes conductas del Verificador: a) Transgresiones a la normativa técnica vigente en el ejercicio de su función de verificador, b) Falsedad en la información o documentación presentada por el verificador en el ejercicio de sus funciones, y c) Falsedad de la declaración jurada o de los documentos presentados con la solicitud de ingreso al Índice de Verificadores;

Que, el procedimiento administrativo sancionador aplicable a los Verificadores, de acuerdo a lo regulado en el artículo 37 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, se rige por lo dispuesto en el artículo 235 y siguientes de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

(actualmente artículo 247 y siguientes del TUO de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG);

Que, el procedimiento administrativo sancionador reposa en el deber de vigilancia que tiene la administración pública a fin de que constate, verifique y cautele el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes por parte de los administrados y, a la vez, permita ser un elemento disuasivo frente a comportamientos contrarios a la ley;

Que, mediante el literal l) del artículo 9 del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la Sunarp, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS, se establece que el Superintendente Nacional tiene la atribución de resolver en última instancia los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Jefes de los Órganos Desconcentrados, entre las que se comprenden también las apelaciones en segunda instancia en el marco del procedimiento sancionador seguido a los Verificadores;

Que, esta Superintendencia ha designado a la Dirección Técnica Registral para que, en su calidad de órgano técnico, emita dictamen sobre el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con el literal h) del artículo 44, del ROF de la Sunarp, citado en el considerando precedente;

Que, a través del Dictamen N° 017-2019-SUNARP-SNR/DTR de fecha 13 de setiembre de 2019, cuyo texto forma parte integrante de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 del TUO de la LPAG, la Dirección Técnica Registral concluye que se debe desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní, contra la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019, y en consecuencia CONFIRMAR la sanción impuesta a dicho Verificador a través de la mencionada Resolución, la misma que resolvió imponer la sanción administrativa de cancelación de su inscripción de Verificador en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco; por su intervención en la inscripción de la regularización de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio identificado como Lote 9 de la Mz. D, Av. Brasil de la Urbanización Quispicanchis del distrito de San Sebastián, Cusco, inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco;

Que, para llegar a la conclusión antes mencionada, la Dirección Técnica Registral analizó:

a) Que, las normas que regulan la actuación del Verificador (Ley N° 27157, el Texto Único Ordenado de su Reglamento, la Ley N° 27333 y el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios) han establecido taxativamente su responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnica que verifica y que plasma en el informe técnico y en los demás documentos sustentatorios. Asimismo, se desarrolla la existencia de la reserva de competencia para los dos aspectos de

la potestad sancionadora: i) La atribución de la competencia sancionadora a favor de una entidad pública, y, ii) La identificación de las sanciones aplicables a los administrados por incurrir en faltas administrativas.

b) Por la primera reserva, se tiene que en el artículo 18 del TUO de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, se ha establecido la competencia de la Sunarp para imponer sanción a los Verificadores responsables en el ejercicio de su función, en los supuestos de intervención en el procedimiento de regularización de fábrica y del régimen de propiedad exclusiva y propiedad común; y por la segunda reserva se tiene que la misma norma ha identificado las sanciones y las faltas administrativas que las originan, conforme consta en los artículos 15, 16 y 17 de dicho TUO. Adicionalmente, el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, ha desarrollado las conductas sancionables, la sanción a imponerse y los órganos facultados para el conocimiento del procedimiento sancionador contra los Verificadores, conforme consta en el Capítulo I y II del Título V de dicho Reglamento, señalando taxativamente que en el procedimiento serán de aplicación los artículos 15 y siguientes del TUO de la Ley N° 27157.

c) En atención a lo antes mencionado, no es correcto el argumento del apelante al señalar que en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, toda vez que sus funciones y responsabilidades han sido establecidas en el propio TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, y **respecto a la supuesta indebida analogía para atribuirle responsabilidad respecto a la veracidad de la información consignada en los documentos presentados para la regulación**, es preciso recordar que dicha responsabilidad ha sido establecida taxativamente en la Ley N° 27157 y la Ley N° 27333, normas complementarias que desarrollan el procedimiento de regularización de edificaciones. En este este último texto normativo se ha prescrito expresamente que el verificador en el procedimiento de regularización de la Ley N° 27157 **asume responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnica que verifica así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes.**

d) En concordancia con lo mencionado en el literal precedente, se debe tener en consideración que, conforme a lo indicado en el LXIX Pleno del Tribunal Registral, llevado a cabo el 17.12.2010, se acuerda que el verificador al momento de declarar la obra, objeto de regularización, y suscriba la documentación técnica que la sustenta, debe actuar con absoluta veracidad, en tanto las instancias registrales al calificar dicha documentación, no podrán observar las discrepancias que adviertan entre el informe técnico de verificación y el certificado de parámetros que expida la respectiva Municipalidad. Ello, teniendo en cuenta que dicho profesional ejerce una función propia de las Municipalidades respecto a la fiscalización de las declaratorias de fábrica (función establecida en el literal 3.6.2 del inciso 3 del artículo 79 de la Ley N° 27972).

e) Además debe entenderse que la función delegada al Verificador (por medio de la Ley N° 27157) se sustenta en su especialidad como profesional (arquitecto o ingeniero civil colegiado, inscrito en el índice de verificadores de la Sunarp) capacitado para cumplir con la función de constatar la existencia y características de la edificación, el cumplimiento de las normas y parámetros urbanísticos y edificatorios y declarar la correspondencia de la documentación técnica con la realidad que verifica. En resumen, **el verificador no es un simple receptor de la**

información brindada por el o los propietarios, por ello el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, al igual que la Ley N° 27333, le ha atribuido responsabilidad por la veracidad de la información técnica que verifica.

f) El Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios no hace más que complementar el alcance del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, desarrollando en su artículo 24° las funciones de los verificadores, las mismas que se circunscriben en: verificar la exactitud de las características técnicas del predio que aparecen en los planos y formularios, verificar que la información contenida en la documentación presentada concuerde con la realidad y que los predios cumplan con las normas de zonificación y demás normas técnicas de edificaciones, entre otras. En tal sentido, el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios no agrega nuevas funciones a las establecidas en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, sino que las complementa, dentro de sus propios alcances; siendo que las funciones, tipicidad, responsabilidad y funciones de los verificadores en el procedimiento de regularización de edificaciones han sido establecidas en las normas que desarrolla dicho procedimiento, es decir en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 y en la Ley N° 27333.

g) En este contexto, el Verificador tiene la responsabilidad de verificar la fecha aproximada de culminación de la obra, no sólo para verificar si ella se ajusta al plazo establecido en la Ley N° 27157, sino también para verificar si la construcción cumple con los parámetros urbanísticos y edificatorios vigentes al periodo de la construcción. Y además porque ÉL ES RESPONSABLE POR LA VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN QUE VERIFICA, de acuerdo a los propios términos de la Ley N° 27333. En tal sentido se desvirtúa el argumento del verificador en el sentido que no existe obligación legal del verificador de determinar la fecha de culminación de la obra.

h) El apelante cuestiona el uso de la herramienta Google Earth para determinar la fecha de conclusión de una edificación, sustentando su argumento en algunas resoluciones del Tribunal Registral donde se indican que la única información que puede ser considerada por el área de catastro es la que resulta de la base gráfica registral, encontrándose proscrita toda información que no derive de un título registrado. Dichos argumentos de la segunda instancia registral son correctos, por cuando la calificación técnica y registral sólo puede sustentarse en los antecedentes registrales y en la base gráfica registral actualizada por los títulos que acceden al registro; siendo que el uso de otras herramientas como el Google Earth, Google Maps, Street View sólo pueden ser usadas referencialmente para coadyuvar a la evaluación técnica.

i) Sin embargo, tal cual se ha argumentado en la Resolución recurrida N° 067-2019-Z.R.N°X/SC, el uso del Google Earth en el presente procedimiento ha sido un medio para determinar la falsedad de la información consignada en los documentos y para acreditar la acción típica del verificador. Finalmente, el Google Earth no ha sido la única prueba valorada que haya acreditado la falsedad de la información, relativa a la fecha de conclusión de la totalidad de la construcción, sino que conforme se ha detallado en el numeral 3.3.2 ha sido determinante la documentación remitida por la Municipalidad Distrital de San Sebastián, declaraciones de autovalúo y escrituras públicas de transferencia de las fracciones 9-A y 9-B, así como los títulos archivados de la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco;

Que, adicionalmente a lo ya argumentado en los considerandos precedentes, se debe tener en cuenta, en principio que, el recurso de apelación antes mencionado fue presentado dentro del plazo de quince (15) días perentorios establecido para impugnar conforme lo dispone el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la LPAG. En efecto, la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019, fue notificada al recurrente el día 15 de febrero de 2019, conforme se aprecia en la constancia de notificación que se ha adjuntado al expediente. En consecuencia, y de acuerdo al plazo establecido en la norma administrativa, la impugnación por la parte legitimada, debía efectuarse hasta el 08 de marzo de 2019, situación que se dio en el presente caso, por cuanto el recurso impugnativo se presentó el 08 de marzo de 2019. En consecuencia, el mencionado recurso fue presentado dentro del plazo legalmente establecido;

Que, mediante Informe N° 841-2019-SUNARP/OGAJ, de fecha 23 de octubre de 2019, la Oficina General de Asesoría Jurídica opina y concluye también en declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní contra la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019; y en consecuencia CONFIRMAR la sanción impuesta a dicho Verificador en la mencionada Resolución, la misma que resolvió imponer la sanción administrativa de cancelación de su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco; por su intervención en la inscripción de la regularización de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio inscrito en la Partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco;

Con el visado de la Gerencia General, de la Dirección Técnica Registral y de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

De conformidad con lo dispuesto en los literales l) y x) del artículo 9 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNARP, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar Infundado el recurso de apelación.

Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arq. José Luis Vera Huamaní contra la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC de fecha 12 de febrero de 2019; y en consecuencia CONFIRMAR la sanción impuesta a dicho Verificador en la mencionada Resolución, la misma que resolvió imponer la sanción administrativa de cancelación de su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco; dada su intervención en la inscripción de la regularización de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio inscrito en la Partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco.

Artículo 2.- Notificación de Resolución.

Disponer la notificación de la presente Resolución y el Dictamen N° 17-2019-SUNARP-SNR/DTR de fecha 13 de setiembre de 2019, que forma parte integrante de la misma, al apelante Arq. José Luis Vera Huamaní y al Jefe Zonal de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

Artículo 3.- Agotamiento de vía administrativa.

Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con el artículo 228 del TUO de la LPAG.

Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal institucional.

MANUEL AUGUSTO MONTES BOZA
Superintendente Nacional de los Registros Publicos
SUNARP

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OGAJ
2320 16 SEP 2019
N° Reg.: ..... Hora: 12:42
Recibido por: .....

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SUPERINTENDENCIA NACIONAL
1018 16 SEP 2019
RECIBIDO
N° Reg.: ..... Hora: 11:50
Recibido por: .....

DICTAMEN Nº 17 -2019-SUNARP-SNR/DTR

PARA : **MANUEL AUGUSTO MONTES BOZA**
Superintendente Nacional de los Registros Públicos

DE : **MARIO ROSARIO GUAYLUPO**
Director Técnico Registral

ASUNTO : Recurso de apelación sobre sanción impuesta a verificador.

REF. : Oficio N° 0102-2019-SUNARP-ZRN°X/JEF

FECHA : Santiago de Surco, 13 SET. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al oficio de la referencia, donde el Jefe(e) de la zona registral X - Sede Cusco, Abog. Breno Ulianof Alzamora Cancino, remite a la Superintendencia Nacional el expediente administrativo sobre recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní contra la Resolución Jefatural N° 67-2019- Z.R.N°X/SC del 12.02.2019 que dispone sancionar al recurrente cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores a cargo de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el título N° 2018-325827 del 09.02.2018 se solicitó la inscripción de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio identificado como Lote 9 de la Mz. D, Av. Brasil de la Urbanización Quispicanchis del distrito de San Sebastián, Cusco, inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, al amparo de la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común (en adelante, Ley N° 27157), y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA.

1.2 Mediante el Informe Técnico N° 2222-2018-Z.R.N°X/OC-Cusco-U, el Analista de Catastro Eddy Rafael Paucar Paniura concluye que, de la evaluación técnica de la documentación presentada, de acuerdo a la base gráfica registral la subdivisión es conforme; sin embargo, efectúa observaciones respecto a la fábrica en cuanto: i) De acuerdo a imágenes de *Google Eart* de los años 2002, 2008, 2012, 2015 y 2016, la fracción 9-B (de la subdivisión) contaba con edificación desde el año 2002, no siendo posible determinar su fecha exacta en la medida que no hay registro de imágenes de años previos al 2002, ii) la fracción 9-A (de la subdivisión) no cuenta con cobertura en el año 2002, la cubierta de la edificación se verifica desde el año

2008 y concluye en el año 2015. Estando a ello, se determina que la edificación no fue culminada en la fecha indicada en el formato de constatación de fábrica.

1.3 Mediante esquela de fecha 02.04.2018 la Registradora (e), Ana María Bustamante Muñiz, dispone la tacha sustantiva del Título N° 2018-325827, al no corresponder la regularización de la edificación al amparo de la Ley N° 27157, al haberse determinado que la totalidad de la edificación fue culminada después del 21.07.1999, procediendo a informar dicha circunstancia a la Unidad de Asesoría Legal de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

1.4 Mediante Resolución Jefatural N° 168-2018-SUNARP-Z.R.N°X/SC del 11.05.2018, el Jefe(e) de la Zona Registral N° X - Sede Cusco, Breno Alzamora Cancino, dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní por haber presuntamente consignado información falsa en los formularios registrales y demás documentación técnica presentada con el Título N° 2018-325827.

1.5 Mediante escrito presentado el 28.05.2018, ante la Oficina Registral de Cusco, el Arquitecto José Luis Vera Huamaní presentó sus descargos contra la resolución de inicio del procedimiento sancionador en su contra, argumentando: i) La disposiciones del Reglamento de la Ley N° 27157 no contemplan obligaciones para los verificadores como las de contrastar los planos con la existencia histórica del inmueble e investigar la fecha de la construcción de la obra, en tal sentido el proceso disciplinario ha vulnerado el principio de tipicidad, ii) la información relativa a la fecha de terminación de la obra corresponde a los propietarios, el verificador presume su veracidad, en tal sentido el presente procedimiento vulnera el principio de causalidad, iii) el artículo 14 del Reglamento de la Ley N° 27157 atribuye responsabilidad al verificador por el informe técnico que emite y en este no efectúa declaración sobre la fecha de conclusión de la edificación, por lo que se ha aplicado indebidamente la analogía para determinar que el verificador asume responsabilidad por toda la información consignada en los documentos presentados, iv) el Reglamento de Verificadores no agrega nuevas funciones a las ya establecidas en el Reglamento de la Ley N° 27157, el artículo 24 de este dispositivo al indicar que el verificador debe certificar la concordancia entre la realidad física y la documentación presentada se está refiriendo a la realidad física existente al momento de la constatación y no a la anterior a la verificación, v) el Reglamento de Verificadores no puede establecer funciones adicionales a las ya establecidas en el Reglamento de la Ley N° 27157, vi) el *Google Earth* no tiene valor oficial por no constituir una herramienta fiable, de acuerdo a sus propios términos de advertencia, su uso es solo referencial, en ese sentido existen numerosos pronunciamientos del Tribunal Registral, vii) el Informe Técnico de catastro N° 2222-2018-ZRX/OC-CUSCO-U sólo llega a la conclusión de no poder determinar si la fábrica concluyó en el año 1998, sin embargo se le imputa una falta grave, cuya certeza no se tiene por la misma oficina de catastro.

1.6 Mediante Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC del 12.02.2019, se resuelve sancionar al Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco, por su actuación como verificador en el trámite de inscripción del título N° 2018-325827, al haber proporcionado datos falsos relativos a la fecha de construcción del predio inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, falta grave tipificada en el literal a) del artículo 17 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157. Dicho pronunciamiento concuerda con el Dictamen N° 015-2018/Z.R.N°X/UR, emitido por el Jefe(e) de la Unidad Registral.

1.7 Mediante escrito presentado el 08.03.2019, ante la mesa de partes de la Oficina Registral de Cusco, el Arquitecto José Luis Vera Huamaní interpone recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 067-2019- Z.R.N°X/SC argumentando lo siguiente: i) en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de legalidad, en su exigencia material[1], en la medida que en las disposiciones del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 no existe obligación del verificador de investigar la fecha de culminación de la obra, ni contrastar los planos con una existencia física pasada, ii) se ha vulnerado el principio de tipicidad y causalidad, iii) se ha aplicado indebidamente la analogía para señalar que el verificador asume responsabilidad por la información consignada en los documentos, iv) la función del verificador, debe entenderse como la obligación de concordar la realidad física existente con la documentación técnica que se presenta, v) el Reglamento del Índice de Verificadores no puede establecer obligaciones adicionales a las previstas en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, vi) la impertinencia de la utilización del *Google Earth* para determinar la fecha de la culminación de la obra.

1.8 Mediante Oficio N° 0102-2019-SUNARP-ZRN°X/JEF, el Jefe(e) de la zona registral X-Sede Cusco, eleva el recurso de apelación y los actuados al Superintendente Nacional de los Registros Públicos.

II. CUESTIONES A DILUCIDAR:

De acuerdo a los hechos y argumentos expuestos en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, éste dictamen tendrá por objeto informar lo siguiente:

- Sobre la legalidad y tipicidad del procedimiento sancionador contra el verificador responsable, en el marco de la Ley N° 27157.

[1] La cual, citando a la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del año 2017, señala que implica la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, constituyendo, al igual que la exigencia de carácter formal, el núcleo del principio de legalidad.

- Sobre la actuación de un verificador responsable en el procedimiento de regularización de edificaciones.

- Sobre la determinación de existencia de responsabilidad del verificador y si su actuación resulta pasible de sanción.

Procedencia del recurso de apelación

El artículo 217° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 004-2019-JUS, establece que conforme a lo señalado en él artículo 120°, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo 218°, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo. Por su parte el numeral 218.2 del artículo 218° de la ley acotada, que regula los recursos administrativos de reconsideración y de apelación, señala que el término para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días perentorios. En el presente caso se verifica que la resolución recurrida fue notificada el 15.02.2019, en tanto el recurso de apelación fue presentado el 08.03.2019, esto es, dentro del plazo de quince días que prevé la norma acotada, por lo que la interposición del mismo resulta procedente.

III. ANÁLISIS:

3.1 Legalidad y tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador contra verificadores.

El procedimiento administrativo sancionador reposa en el deber de vigilancia que tiene la administración pública a fin que constate, verifique y cautele el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes por parte de los administrados y, a la vez, permita ser un elemento disuasivo frente a comportamientos contrarios a la ley que pueden tornarse repetitivos. Cuando la administración pública, en el marco de sus facultades y atribuciones, advierta una conducta ilegal del administrado que previamente se encuentra tipificada en la ley como infracción, pone en marcha su potestad sancionadora que deriva del *ius puniendi* del Estado.

Es decir, la potestad punitiva tiene por finalidad hacer posible que la administración haga efectiva sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales en la ley o en los reglamentos que derivan de aquella[2].

Así las cosas, la facultad sancionadora de la administración pública queda vinculada al irrestricto respeto al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos

[2] GUZMÁN NAPURI, Christian. *Manual del procedimiento administrativo general*, Pacífico editores, Primera edición, Lima, 2013, p. 648.

fundamentales procesales y de los principios constitucionales, entre ellos el principio de legalidad.

En ese sentido, el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: *"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"*. (el subrayado es nuestro).

En ese contexto, MORON[3], señala que nos encontramos frente a una regla de reserva de competencia para dos aspectos de la potestad sancionadora: para la atribución de la competencia sancionadora a favor de una entidad pública y para la identificación de las sanciones aplicables a los administrados por incurrir en faltas administrativas.

Por la primera reserva, se tiene que en el artículo 18° del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA[4], se ha establecido la competencia de la Sunarp para imponer sanción a los verificadores responsables en el ejercicio de su función, en los supuestos de intervención en el procedimiento de regularización de fábrica y del régimen de propiedad exclusiva y propiedad común; y por la segunda reserva se tiene que la misma norma ha identificado las sanciones y las faltas administrativas que las originan, conforme consta en los artículos 15, 16 y 17 del TUO de la Ley N° 27444.

En adición a ello, el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios[5], ha desarrollado las conductas sancionables, la sanción a imponerse y los órganos facultados para el conocimiento del procedimiento sancionador contra los verificadores, conforme consta en el Capítulo I y II del Título V, señalando taxativamente que en el procedimiento serán de aplicación los artículos 15 y siguientes del TUO de la Ley N° 27157.

De acuerdo a lo anterior, la actuación de la Jefatura Zonal de Cusco se ha desenvuelto dentro del marco de competencia señalado en los párrafos anteriores, siendo que lo que se dilucida en el presente procedimiento es la conducta sancionable de proporcionar falsa información en los documentos presentados al registro y, si dicha acción resulta atribuible al verificador en el ejercicio de su función.

---

[3] Cfr. MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios al Procedimiento Administrativo General*, 10° ed. Gaceta Jurídica, Lima, 2014, p. 750.

[4] **Artículo 18.- Aplicación de sanciones**
Tratándose de los verificadores inscritos en el índice a cargo del Registro de Predios, es competente, en primera instancia, para aplicar las sanciones previstas en los incisos a) y b) del artículo 15, el Jefe de la Oficina Registral correspondiente, y en segunda instancia el Directorio.

[5] Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN

Para ello, en el siguiente apartado se analizará la actuación del verificador en el ejercicio de su función, dentro del marco de competencia que le otorga la Ley N° 27157 para el procedimiento de regularización de edificaciones.

3.2 Actuación de un verificador responsable en el procedimiento de regularización de edificaciones.

En relación con la actuación de un verificador responsable en el marco de la Ley N° 27157 y su reglamento, corresponde puntualizar:

Con la dación de la Ley N° 27157, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de julio de 1999, se regula los procedimientos destinados al saneamiento físico legal de predios urbanos mediante la inscripción registral, respecto de aquellos edificados sin licencia de construcción, conformidad de obra o que no cuenten con declaratoria de fábrica, independización y/o reglamento interno.

Dichos procesos de regularización de edificaciones que establece la citada ley, se realizan teniendo como base el informe técnico a cargo de un verificador responsable, quien tiene como principal función comprobar la realidad física del predio[6]. Téngase presente que al registro solo acceden documentos en soporte papel, por lo tanto el registrador no tiene manera de conocer la realidad del inmueble objeto de regularización; para lo cual confía en la información suministrada por el verificador, entre otros instrumentos indicados en la Ley.

De acuerdo al TUO del reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA[7], el verificador responsable es un arquitecto o ingeniero civil colegiado, inscrito en el índice de Verificadores a cargo del Registro de Predios, quien bajo su responsabilidad profesional, organiza y tramita el expediente de regularización, constata la existencia y características de la edificación, el cumplimiento de las normas y parámetros urbanísticos y edificatorios, y confirma que los planos que se adjuntan al expediente corresponden a la realidad física del terreno y la edificación.

En ese orden de ideas, la ley ha reservado al verificador en su calidad de profesional privado o público, la obligación de responder por la veracidad del informe que emite, así como la correspondencia entre los planos y la realidad física del predio, para lo cual debe tener en cuenta la siguiente información: (i) la ubicación del terreno; (ii) el área, linderos y medidas perimétricas del terreno, (iii) el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios dispuestos por la Municipalidad competente, (iv) las características arquitectónicas, estructurales y de instalaciones, de ser el caso.

[6] Función establecida en el artículo 14 del TUO de la Ley N° 27444.
[7] Inciso 2.1 del artículo 2 del TUO de la Ley N° 27444

Es importante señalar que, en principio, la Ley N° 27157 dispuso que los procedimientos materia de regularización debían corresponder a aquellas construcciones concluidas antes de la vigencia de la mencionada ley, esto es antes del 21 de julio de 1999; sin embargo, la decimocuarta disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, estableció que las construcciones sin licencia de construcción y/o en terrenos sin habilitación urbana concluidas hasta el 31 de diciembre de 2002, podían regularizar su situación hasta el 30 de junio de 2003, al amparo de la Ley N° 27157, plazo que fue ampliado con la dación de la Ley N° 28437[8] que modificó la decimocuarta disposición complementaria de la Ley N° 27972, para edificaciones concluidas hasta el 31 de diciembre de 2003, las que podrían regularizarse hasta el 31 de diciembre de 2005, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley N° 27157.

Como correlato a ello, el 27 de julio del 2018 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" la Ley N° 30830, que modifica el artículo 3° de la Ley N° 27157 (Ley de regularización de edificaciones del procedimiento para la declaratoria de fábrica y del régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y de propiedad común), en los siguientes términos:

> ***"Artículo 3.- De la regularización***
> *Los propietarios de edificaciones ejecutadas* ***hasta el 31 de diciembre de 2016****, que hayan sido construidas sin licencia de construcción, conformidad de obra o que no cuenten con declaratoria de fábrica, independización y/o reglamento interno, de ser el caso, podrán sanear su situación de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley"* (el énfasis es nuestro).

Asimismo, la única disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30830 ha establecido que los propietarios de predios que se hayan acogido con anterioridad a la regularización dispuesta por el artículo 3 de la Ley N° 27157 pueden acogerse a lo dispuesto en la presente ley. A partir de esta consideración, ahora resulta procedente una segunda regularización al amparo de la Ley N° 27157, hecho que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30830 se encontraba proscrito, de acuerdo al precedente de observancia obligatoria del Tribunal Registral, adoptado en el XCIII Pleno del 02 y 03 de agosto de 2012.

Como vemos, si bien la Ley N° 30830 amplía el plazo para la procedencia de la regularización de edificaciones al amparo de la Ley N° 27157, existen otros presupuestos que deben concurrir, por ejemplo: que la obra cumpla con los parámetros urbanísticos y edificatorios vigentes a la fecha de su ejecución, que el procedimiento haya sido declarado por profesional competente inscrito en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Sunarp.

8 Publicada el 28.12.2004 en el Diario Oficial "El Peruano".

Ahora bien, puede darse el caso que se cumplan todos los presupuestos ya señalados, pero ulteriormente se advierte que el Verificador omitió consignar observaciones en su informe técnico, o que omitió consignar algunas construcciones o que señaló construcciones que aún no existían a la fecha de su verificación; puede darse el caso también que el Verificador *consigne como fecha de culminación de una construcción, una que fehacientemente se determine que no corresponde, independientemente que tal fecha se encuentre o no dentro del período habilitado por Ley para la regularización; el resultado en todos esos casos sería que el Verificador habría incurrido en la infracción de proporcionar información falsa, lo que resulta susceptible de ser sancionada.*

En este punto, es preciso indicar que el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, ha atribuido responsabilidad al verificador responsable respecto a la veracidad del informe que emite y la correspondencia de los planos con la realidad.

> ***Artículo 14.- Responsabilidad de los verificadores***
> *Todo verificador responde por la veracidad del informe que emite, así como de la correspondencia entre los planos y la realidad física del predio…*

Siguiendo dicha línea, el inciso 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 27333[9], ha prescrito:

> *"…en los casos que la Ley Nº 27157 exige la intervención de un verificador, éste asume responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnica que verifica así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes."*

Así, lo que se sanciona en sede administrativa, son las actuaciones del verificador responsable que califiquen como faltas leves o graves (artículo 16 y 17 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157).

Nótese que la sanción administrativa solo pasa por la suspensión o cancelación de su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios, lo que es plenamente entendible pues al advertirse la comisión de una de las citadas infracciones, todas las cuales afectan directamente a la administración pública y a la esencia misma de la actuación encomendada a los verificadores, no podría permitirse que aquél siga ejerciendo una función delegada de la administración.

Entonces, en este dictamen se evaluará la actuación del Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní en el procedimiento de regularización de la fábrica declarada del predio inscrito en la partida registral N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, a fin de determinar si la misma se ha desenvuelto en el marco de la legalidad, toda

[9] Ley Complementaria a la Ley Nº 26662, Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones.

vez que el Reglamento de la Ley N° 27157 sanciona aquella conducta intencional de declarar o proporcionar datos falsos o presentar documentación fraguada.

3.3 Sobre la determinación de existencia de responsabilidad del verificador José Luis Vera Huamaní y si su actuación resulta pasible de sanción.

Entendido el marco en el que se desenvuelve el verificador responsable en el procedimiento de regularización de fábrica, al amparo de la Ley N° 27157, analizaremos la actuación del Verificador Responsable Arq. José Luis Vera Huamaní, en el título N° 2018-325827 del 09.02.2018.

Con el citado título, se solicitó la inscripción de la declaratoria de fábrica, subdivisión y constitución de reglamento interno del predio inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, adjuntando para ello formularios registrales 1 y 2, Informes técnicos de verificación, documento privado donde se describe las unidades inmobiliarias de la Fracción 9-A, planos de ubicación, localización, subdivisión, perimétrico, de distribución, de declaratoria de fábrica, todos ellos elaborados y suscritos por el Arq. José Luis Vera Huamaní, en su condición de verificador, con firmas legalizadas por el Notario de Cusco Néstor Avendaño.

De acuerdo a lo señalado en el numeral 1.2 de los antecedentes, mediante Informe Técnico N° 2222-2018-Z.R.N°X/OC-Cusco-U, se determinó que la subdivisión era conforme a la base gráfica registral; no obstante la totalidad de la fábrica, específicamente de la fracción 9-A, no ha culminado en Febrero de 1998, conforme a la declaración contenida en los Formularios Registrales 1 y 2, sino que de acuerdo a la visualización de la herramienta *Google Earth*, la construcción del sub lote (o fracción) 9-A se efectuó entre los años 2002, 2008 y 2015.

Dicha circunstancia ameritó el inicio del procedimiento sancionador contra el mencionado profesional, el mismo que concluyó con la sanción de cancelación de su registro en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° IX, acto que ha sido recurrido a esta instancia, por lo que corresponde evaluar las pruebas recabadas en el expediente y las alegaciones del apelante, a fin de determinar si se encuentra acreditada alguna infracción vinculada a su actuación como verificador en el procedimiento de regularización de fábrica del predio inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco, o si por el contrario resulta procedente acoger su recurso impugnativo.

En este punto, conviene indicar que a la fecha de presentación del título N° 325827 (09 de febrero de 2018), el requisito principal para la procedencia de una regularización de edificación al amparo de la Ley N° 27157, era que la edificación

haya sido concluida antes del **21 de julio de 1999**[10] sin contar con la respectiva licencia y/o conformidad de obra, o que carezcan, en su caso, de declaratoria de fábrica, reglamento interno y/o la correspondiente independización.

En ese contexto, siendo que la intervención del verificador se encuentra establecida para que verifique la correspondencia entre la información técnica y la realidad física del predio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 y a lo previsto en el inciso 2.1 del artículo 2° de la Ley N° 27333, su declaración resulta fundamental para la procedencia, o no, de la regularización al amparo de dicho marco normativo.

De acuerdo a ello, no es correcto el argumento del apelante al señalar que en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, toda vez que sus funciones y responsabilidades han sido establecidas en el propio TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, y respecto a la supuesta indebida analogía para atribuirle responsabilidad respecto a la veracidad de la información consignada en los documentos presentados para la regulación, es preciso recordar que dicha responsabilidad ha sido establecida taxativamente en la Ley N° 27157 y la Ley N° 27333, normas complementarias que desarrollan el procedimiento de regularización de edificaciones.

En este último texto normativo se ha prescrito expresamente que el verificador en el procedimiento de regularización de la Ley N° 27157 **asume responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnica que verifica así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes.**

Así, las cosas la actuación del verificador se desenvuelve en un marco de responsabilidad, donde su actuación se sustenta en el **deber de veracidad**; en tanto las instancias registrales al calificar dicha documentación, no podrán cuestionar la información consignada en los documentos. Ello se sustenta en el **principio de veracidad**, por el cual se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman[11]. Dicha presunción se establece en relación a las actuaciones entre el administrado y la entidad dentro de un procedimiento administrativo y no respecto a las actuaciones entre terceros fuera del procedimiento; en ese sentido, el fundamento del recurrente en el sentido que presumió la veracidad de la información brindada por el propietario respecto a la fecha de conclusión de la edificación, carece de fundamento.

Además de ello, el verificador no es un mero receptor de la información proporcionada por los titulares, en tanto la función que cumple no es de gabinete,

[10] Recordemos que con la Ley N° 30830, publicada el 27 de julio del 2018, se amplió dicho límite para las edificaciones concluidas hasta el 31 de diciembre del 2016.
[11] Principio administrativo regulado en el numeral 1.7 del Art. IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27157.

sino que debe evaluar la correspondencia entre los planos que suscribe y la realidad física del predio, teniendo en cuenta que de su declaración se determinará la procedencia, o no, de la inscripción del acto solicitado.

3.3.1 Responsabilidad por la veracidad de la información técnica

Si bien, el artículo 14 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 ha precisado que el verificador ***responde por la veracidad del informe que emite***, ello debe ser concordado con los incisos 2.2 del artículo 2 y el inciso 9.1 del artículo 9 del mismo cuerpo normativo, donde se ha reafirmado la responsabilidad funcional de dicho profesional en la organización y trámite del expediente de regularización. De la misma manera, se ha establecido la función del verificador de emitir el informe técnico y declarar que los planos que se adjuntan corresponde a la realidad física que verifica, dejando constancia de las observaciones que formula.

Como complemento a lo anterior, el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios no hace más que complementar dicho alcance, desarrollando en su artículo 24° las funciones de los verificadores, las mismas que se circunscriben en: verificar la exactitud de las características técnicas del predio que aparecen en los planos y formularios, verificar que la información contenida en la documentación presentada concuerde con la realidad y que los predios cumplan con las normas de zonificación y demás normas técnicas de edificaciones, entre otras.

Conforme se ha explicado, el Reglamento del Índice de verificadores del registro de predios no agrega nuevas funciones a las establecidas en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, sino que las complementa, dentro de sus propios alcances; siendo que las funciones, tipicidad, responsabilidad y funciones de los verificadores en el procedimiento de regularización de edificaciones han sido establecidas en las normas que desarrolla dicho procedimiento, es decir en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 y en la Ley N° 27333.

Ahora, respecto a la verificación del cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios corresponde afirmar que dicha función es consustancial a la función de verificar la fecha de conclusión de la edificación, ello en la medida que este dato es fundamental para determinar si se ha cumplido, o no, con los parámetros establecidos por la municipalidad competente, vigentes al periodo de conclusión de la obra, y en su caso, dejar constancia de las observaciones que formula.

Dicho en otras palabras, el verificador no podría declarar el cumplimiento o no de los parámetros urbanísticos y edificatorios de la edificación que regulariza si no conoce la fecha aproximada de su conclusión, por ello uno y otro dato son concomitantes.

En adición a lo anterior, la información técnica que verifica y la correspondencia de los planos con la realidad física del predio se plasma en el informe técnico de verificación, razón por la cual el verificador no puede argumentar que se ha aplicado indebidamente la analogía en la medida que la información que consigna en el informe técnico no hace referencia a la fecha de conclusión de la edificación, toda vez que la información resumida en el informe técnico, deriva de la consignada en el resto de documentación técnica, principalmente en el formulario registral, en los planos y en el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios.

Precisamente, la función del verificador implica corroborar que la información brindada por los titulares corresponda a la realidad física que constata. No obstante, para el cumplimiento de dicha función no se exige que dicho profesional efectúe un análisis riguroso que le permita conocer con exactitud el día, mes y año de la conclusión de la edificación; sino que su actuación debe desenvolverse en los estándares de diligencia ordinaria exigibles a su función y especialidad, efectuando acciones necesarias, que se encuentren a su alcance, que le permitan arribar a la fecha aproximada de la ejecución de la obra cuya regularización organiza y tramita, a fin de determinar que esta se circunscribe dentro de los parámetros de procedencia de la Ley N° 27157[12].

En este estadío, resulta oportuno preguntarse **¿cuál es el fundamento para atribuirle responsabilidad al verificador por su declaración en los documentos técnicos de la regularización de fábrica?**

La lógica de la norma en atribuirle responsabilidad al verificador respecto a la información que consigna y presenta al registro, obedece a la imposibilidad material del Estado para efectuar un control efectivo en el cumplimiento de los requisitos de la Ley N° 27157 para la regularización de edificaciones, debiendo entenderse que dicho profesional ejerce una función propia de las Municipalidades respecto a la fiscalización de las declaratorias de fábrica (función establecida en el literal 3.6.2 del inciso 3 del artículo 79 de la Ley N° 27972[13]). En igual sentido se ha pronunciado la jurisprudencia registral, a través del acuerdo plenario adoptado en el LXIX Pleno del Tribunal Registral, donde precisó:

> ***ALCANCES DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50L DEL RIRP***
> *"En la regularización de fábrica al amparo de la Ley 27157, el verificador responsable reemplaza a la municipalidad en la verificación de la adecuación de la edificación a la normativa urbanística y edificatoria, razón por la que no puede ser objeto de observación*

12 Recordemos que a la fecha de la solicitud de inscripción del título N° 2018-325827 del Registro de Predios de Cusco, 09 de febrero de 2018, el artículo 3° de la Ley N° 27157 señalaba que la regularización de edificaciones procedía para aquellas concluidas hasta el 20 de julio de 1999.

13 **ARTÍCULO 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo.-** Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones: (...)
3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:
(...)
3.6.2. Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.

las discrepancias entre el informe y el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios o la omisión de consignar alguna transgresión y demás aspectos técnicos, por cuanto estos aspectos son de exclusiva responsabilidad del verificador"

Además, debe entenderse que la función delegada al verificador (por medio de la Ley N° 27157) se sustenta en su especialidad como profesional (arquitecto o ingeniero civil colegiado, inscrito en el índice de verificadores de la Sunarp) capacitado para cumplir con la función de constatar la existencia y características de la edificación, el cumplimiento de las normas y parámetros urbanísticos y edificatorios y declarar la correspondencia de la documentación técnica con la realidad que verifica, conforme se ha precisado en el numeral 2.2 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 y el artículo 24 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios.

En este contexto, el verificador tiene la responsabilidad de verificar la fecha aproximada de culminación de la obra, no sólo para verificar si ella se ajusta al plazo establecido en la Ley N° 27157, sino también para verificar si la construcción cumple con los parámetros urbanísticos y edificatorios vigentes al periodo de la construcción. Y además porque **ÉL ES RESPONSABLE POR LA VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN QUE VERIFICA**, de acuerdo a los propios términos de la Ley N° 27333; en tal sentido se desvirtúa el argumento del verificador en el sentido que no existe obligación legal del verificador de determinar la fecha de culminación de la obra.

3.3.2 Pruebas valoradas en el procedimiento que acreditan la responsabilidad del Verificador

Ahora, para determinar la existencia de una falta en el marco de la tipificación atribuida al Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní, prevista en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, debe analizarse los medios de prueba que obran en el expediente. En ese contexto, esta Dirección Técnica procede a valorar las pruebas actuadas que sustentan la presunta infracción del verificador, de conformidad con el literal 1.11 del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, siendo los siguientes:

a) El Informe Técnico N° 2222-2018-Z.R.N°X/OC-Cusco-U

En mérito a la evaluación técnica del Título N° 2018-325827, la Oficina de Catastro de la Oficina Registral de Cusco logra determinar, en base a la verificación de las imágenes de *Google Earth* de los años 2002, 2008, 2012, 2015 y 2016, que la construcción en **SU TOTALIDAD (5 niveles)** de la fracción 9-A (resultante de la subdivisión del predio inscrito en la partida N° 0500794) se ha concluido durante dicho periodo y no en la fecha declarada en los formularios registrales.

Esta Dirección, en su función de evaluación del expediente en su integridad ha valorado el informe técnico, donde se puede constatar indubitablemente la evolución de la construcción del sub lote 9-A (o fracción) durante los periodos 2002 a 2015 conforme a los planos de regularización de la edificación. Por lo que dicha prueba es contundente en relación a la falsedad de la información consignada en los formularios de edificación cuando se señala que la totalidad de la construcción de ambos sub lotes o fracciones se ha culminado en **febrero de 1998.**

b) Información proporcionada por la Municipalidad Distrital de San Sebastián

En el curso del procedimiento, la Municipalidad Distrital de San Sebastián, en respuesta a la información solicitada por la Jefatura de la Zona Registral N° X – Sede Cusco, remite el Informe N° 0355-2018-SGRT/GAT-MDSS y la siguiente documentación

b.1) Declaraciones juradas del impuesto predial correspondiente a dos áreas del Lote 9 D de la Urbanización Quispicanchis del distrito de San Sebastián:

- La primera área de 190.00 m2, que en su hoja de resumen N° 000783, correspondiente a la declaración del 07.02.2006, se indica que consta de un terreno sin construir. A la fecha dicha área, de acuerdo a la documentación técnica del Título N° 2018-325827, corresponde a la superficie comprendida en el sub lote o fracción 9-B

- La segunda área de 120.00 m2, que en su hoja de resumen N° 000864, correspondiente a la declaración del 09.02.2006, se indica que consta de un terreno sin construir. A la fecha dicha área corresponde a la superficie comprendida en el sub lote o fracción 9-A, cuyo procedimiento de regularización es objeto de cuestionamiento.

b.2) Copia de la escritura pública N° 197 del 27.01.2005 (no inscrita), que formaliza la transferencia del **18.01.2005** de acciones y derechos de la fracción de 110 m2 (**Hoy Lote 9-A**), donde en ningún extremo de la minuta se hace referencia a que dicha área contaba con edificación a la fecha de dicho acto jurídico.

b.3) Copia de la escritura pública N° 501 del 21.06.2001, que formaliza la transferencia del **12.06.2001**, respecto al 63.33% acciones y derechos del predio matriz, equivalente a un área de 190.00 m2 (que corresponde al **Lote 9B**), donde en la cláusula segunda de la minuta se ha precisado que la venta comprende la **construcción de la casa vivienda de dos pisos material noble,** techo de tejas, paredes de ladrillos…

Contrastada la información contenida en las declaraciones de autovalúo, sus hojas de resumen y las escrituras públicas de transferencia de las fracciones 9-A y 9-B

queda acreditado que al 2001 la fracción 9B contaba con una edificación de dos niveles, en tanto en el 2005, el sub lote o fracción 9-A no contaba con la edificación de los 5 niveles declarados.

c) Títulos archivados

A efectos de obtener suficiencia probatoria respecto a la situación del inmueble materia de regularización, se procedió a verificar la siguiente documentación, que consta en el archivo registral:

c.1) Escritura Pública N° 1021 del 11.07.1996, que dio sustento a la extensión del asiento 3 de la partida N° 05000794, donde consta la transferencia del 36.66% de acciones y derechos del Lote 9 de la Mz. D de la Urb. Quispicanchi, correspondiente a un área de 110 m2 (Lote o fracción 9-A), donde de acuerdo a las cláusulas del contrato no se ha descrito ninguna edificación respecto a dicha área.

c.2) Escritura Pública del 21.06.2001, que dio sustento a la extensión del asiento 4 de la partida N° 05000794, donde consta la transferencia del 63.33% de acciones y derechos del Lote 9 de la Mz. D de la Urb. Quispicanchi, equivalente al área de 190.00 m2 (Lote 9- B) y en donde en la cláusula segunda de la minuta consta que la transferencia comprende la construcción de una casa vivienda de dos pisos.

c.3) Escritura Pública N° 25 del 28.09.2010, que dio sustento a la extensión del asiento C00006 de la partida, respecto a dación en pago de acciones y derechos de la fracción 9A y en donde en los términos del contrato, no se ha dejado constancia de alguna construcción conforme lo declarado en los formulario registrales (5 niveles).

De acuerdo a la valoración conjunta de los medios probatorios antes descritos, se ha constatado de manera absoluta que a febrero de 1998 la fracción 9-A no contaba con la construcción de los cinco niveles declarados en los formularios registrales (presentados con el Título N° 2018-325827), en tanto respecto a la fracción 9-B si existe certeza que, por lo menos al 12.06.2001, si contaba con una construcción de una casa habitación de dos niveles, conforme consta en la escritura pública del 21.06.2001 y que sustentó la extensión del asiento 4 de la partida N° 05000794.

Asimismo, en este punto es necesario establecer la pertinencia del *Google Earth* como medio de prueba en el procedimiento sancionador.

3.3.2.1 Pertinencia del *Google Earth* como medio de prueba

Otro aspecto del procedimiento sancionador cuestionado por el apelante es el uso de la herramienta *Google Earth* para determinar la fecha de conclusión de una edificación, sustentando su argumento en algunas resoluciones del Tribunal

Registral donde se indican que la única información que puede ser considerada por el área de catastro es la que resulta de la base gráfica registral, encontrándose proscrita toda información que no derive de un título registrado.

Al respecto, es necesario precisar que dichos argumentos de la segunda instancia registral son correctos, por cuando la calificación técnica y registral sólo puede sustentarse en los antecedentes registrales y en la base gráfica registral actualizada por los títulos que acceden al registro; siendo que el uso de otra herramienta como el *Google Earth, Google Maps, Streer View* sólo pueden ser usadas referencialmente para coadyuvar a la evaluación técnica.

Sin embargo, tal cual se ha argumentado en la Resolución recurrida N° 067-2019-Z.R.N°X/SC, el uso del *Google Earth* en el presente procedimiento ha sido un medio para determinar la falsedad de la información consignada en los documentos y para acreditar la acción típica del verificador.

Debiendo considerarse que en todo procedimiento administrativo, el funcionario competente se encuentra obligado a realizar todos sus esfuerzos para encontrar la verdad material, principio que ha sido recogido por la Ley del Procedimiento Administrativo General en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar, a fin de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual adopta las medidas probatorias necesarias y autorizadas por la Ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas; en tanto sirvan para la motivación y sustento de la decisión de fondo, constituyéndose, además, en uno de los requisitos de validez del acto administrativo.

Asimismo, debemos indicar que el artículo 166° de la Ley N° 27444[14] establece que los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir el resultado de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. Como puede advertirse, considerando que no existen pruebas tasadas, cualquier tipo de medio probatorio servirá para acreditar la existencia de la falta administrativa.

---

[14] **Ley N° 27444.-**
Artículo 166.- Medios de prueba Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:
1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de las mismas declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

Finalmente, el *Google Earth* no ha sido la única prueba valorada que haya acreditado la falsedad de la información, relativa a la fecha de conclusión de la totalidad de la construcción, sino que conforme se ha detallado en el numeral 3.3.2 ha sido determinante la documentación remitida por la Municipalidad Distrital de San Sebastián, declaraciones de autovalúo y escrituras públicas de transferencia de las fracciones 9-A y 9-B, así como los títulos archivados de la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco.

3.3.3 Conducta Típica del verificador

De acuerdo a las medios probatorios valorados en el presente procedimiento sancionador, existe prueba suficiente de la conducta irregular del Verificador Arquitecto José Luis Vera Humaní, la misma que se ha circunscrito en la falta sancionable tipificada en el literal a) del artículo 17 del TUO del Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA y en el literal b) del artículo 33 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, disposiciones que establecen:

> ***Artículo 17.- Faltas graves***
> *Constituyen faltas graves:*
> *a) Proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada.*

> ***Artículo 33°.- Conductas sancionables***
> *De conformidad con el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, son susceptibles de sanción por la SUNARP, las siguientes conductas del Verificador:*
> *...b) Falsedad en la información o documentación presentada por el Verificador en el ejercicio de sus funciones.*

La tipicidad de dicha conducta ha sido establecida, conforme lo indicado en los numerales precedentes, en el TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 y en el Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, en tanto la responsabilidad ha sido atribuida en estas mismas normas como en la Ley N° 27333, conforme ha sido desarrollado a lo largo de este análisis.

En ese orden de ideas, reiteramos, la obligación del verificador de constatar que la edificación que declara coincide con la realidad física no significa la exigencia de efectuar acciones que le permitan tener certeza absoluta de dicha circunstancia, sino de acciones mínimas que le permitan concluir razonablemente que la edificación es anterior a la fecha indicada; es decir, basta con que tal constatación lo realice usando la diligencia ordinaria exigida en el cumplimiento de su labor, para lo cual, obviamente, no es suficiente sólo la información brindada por los propietarios[15].

[15] Debe tenerse en cuenta que, la responsabilidad del verificador radica en que este reemplaza a la municipalidad en la verificación de la adecuación de la edificación a la normativa urbanística y edificatoria, conforme así se ha establecido en el acuerdo plenario adoptado en el LXIX PLENO del 17 de diciembre de 2010.

En ese sentido, el verificador cuenta con herramientas que le permitan constatar que la información otorgada por los titulares y consignada en la documentación técnica del expediente de regularización concuerda con la realidad física que constata, por ejemplo, como en el presente caso, cuenta con la información histórica de la respectiva Municipalidad del domicilio del predio, de la propia información contenida en el archivo registral y complementariamente, a la información que podía obtener gratuitamente de las herramientas digitales de acceso gratuito como el *Google Earth*, cuya pertinencia se ha evaluado en el numeral 3.3.2.

3.3.4 Acreditación de la Responsabilidad Subjetiva del verificador

Conforme lo analizado hasta este punto, ha quedado en manifiesto que la función del verificador exigía un mínimo deber de cuidado a fin de verificar, con cierto grado de certeza, que la información indicada por el propietario corresponde a la realidad.

Es decir, el cumplimiento diligente de la función de verificador implica no solo constatar en el lugar la situación y estado de las edificaciones materia de regularización sino hacer uso de las herramientas y mecanismos que se encuentran a su alcance, a fin de constatar que la fecha de terminación de la construcción indicada por el titular corresponda a la realidad; no realizar dichas actuaciones incurre en culpa inexcusable, equiparable a un comportamiento doloso o intencional.

Al respecto, la doctrina explica lo siguiente: "*La valoración del elemento de conocimiento propio del dolo es una operación muy compleja y escasamente fiable tanto por la dificultad (...) de penetrar en el cerebro del autor como por la variedad de componentes que contribuyen a ese conocimiento. Por lo que se refiere a lo primero -y a parte de las eventuales declaraciones realizadas por el infractor antes o después de su acción- suele aceptarse la presencia de unos criterios mínimos -los propios del conocimiento de una persona normal- graduables a la baja (en razón de su cultura) o a la alta (en razón de* su capacitación técnica)"[16] .

Estos criterios para concluir en la culpa inexcusable o negligencia con la que actuó el verificador, equiparable a una conducta dolosa o intencional, son los siguientes: a) si una persona no interviene en la construcción, lo normal u ordinario consiste en recolectar la información, la prueba de los hechos o cualquier elemento, que le permitan razonar y arribar a la fecha (aproximada) de conclusión de dicha construcción, sin embargo, esto no ha ocurrido, b) el verificador no es una persona común, sino un profesional, por lo que su conducta debe seguir las reglas de su profesión (máxime si se trata de una persona calificada para el ejercicio de esa función y que ejerce una función delegada de las municipalidades distritales), c) el verificador cuenta con información pública a la que puede tener acceso para

[16] NIETO GARCIA. Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador.* Quinta edición. Madrid: Tecnos, Año 2012. p. 339.

contrastar la información brindada por el propietario, por ejemplo los datos históricos o catastrales del predio de la Municipalidad de Miraflores, la información del predio con la que cuenta el archivo registral o la obtenida por medios digitales de acceso gratuito.

De acuerdo a lo indicado, tenemos que la primera instancia ha sancionado al recurrente al quedar plenamente acreditado que aquel no ha cumplido diligentemente su función, lo cual, cuando menos denota negligencia grave, lo que nos permite concluir en lo mismo: que el verificador ha incurrido en una infracción grave sancionable.

Lo anterior debe ser leído conjuntamente con lo previsto en el inciso 10 del artículo 246 del TUO de la Ley 27444[17], que señala que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por Ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. En esa línea, a nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente 2868-2004-AA/TC (fundamento 21), reconoce expresamente que las sanciones sólo pueden sustentarse en la comprobación de la responsabilidad subjetiva del agente infractor, estableciendo:

> *"...es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado Constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable. (...)"*

En el presente caso, el Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní consignó y suscribió en los formularios registrales presentados con el Título N° 2018-325827 del Registro de Predios de Cusco, como fecha de conclusión de la totalidad de la edificación del predio inscrito en la partida N° 05000794 del Registro de Predios de Cusco en febrero de 1998, circunstancia que no corresponde a la realidad de acuerdo a lo corroborado en el procedimiento sancionador, y siendo que su responsabilidad ha sido atribuida en el TUO de la Ley N° 27444 y en la Ley N° 27333, se cumple con el principio de causalidad, por el cual la responsabilidad debe recaer sobre quien realiza la conducta constitutiva de infracción.

---

[17] **Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas, en opinión de esta Dirección Técnica, se concluye lo siguiente:

4.1 Se sugiere **DESESTIMAR** el recurso de apelación interpuesto por el Verificador Arquitecto José Luis Vera Huamaní, al haber incurrido en responsabilidad, al adecuarse su conducta al supuesto previsto en el inciso a) del artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 27157 y en el inciso b) del artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por Resolución de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN, y en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta en la Resolución Jefatural N° 067-2019-Z.R.N°X/SC del 12.02.2019 que dispone sancionar al recurrente cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores a cargo de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

Atentamente;

MARIA ROSARIO GUAYLUPO
Registral (e)
SUNARP

Pase a: OGAJ
Para: Evaluación e informe.
Fecha: 16/09/19

PROVEÍDO
Fecha: 16 SEP. 2019
Para: Dr. Alvaro Z.
1- CONOCIMIENTO
2- ACCIÓN
3- PREPARAR RESPUESTA
4- ESTUDIO E INFORME
5- OPINIÓN
6- PROYECTO RESOLUCIÓN
7- URGENTE
8- ARCHIVO
9- COORDINAR CON