



RESOLUCIÓN DEL SUPERINTENDENTE NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 082 -2019-SUNARP/SN

Lima, 03 ABR. 2019

VISTOS, el recurso de apelación interpuesto por el Arquitecto José Carlos García Bellota, contra la Resolución Jefatural N° 0123-2018-Z.R.N°X/SC, que declaró infundada la reconsideración interpuesta contra la Resolución Jefatural N° 044-2018-Z.R.N°X/SC y, el Dictamen N° 004-2019-SUNARP-SNR/DTR, y;

CONSIDERANDO:

Que, 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;

Que, los procesos de regularización de edificaciones que establece la citada ley se realizan sobre la base del informe técnico a cargo de un verificador inscrito en el Índice de Verificadores de 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 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 incisos a) y b) del artículo 15 de la citada norma, contra los verificadores inscritos en el índice a cargo del Registro de Predios cuyas actuaciones se encuentren tipificadas como faltas;

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, el procedimiento administrativo sancionador del presente caso, se inicia en mérito a las indagaciones efectuadas por el jefe de la Zona Registral N° X - Sede Cusco, como consecuencia del trámite de inscripción del título N° 2016-1195744 presentado el 20 de julio de 2016 en la Oficina Registral de Cusco, sobre la regularización de la declaratoria de fábrica, al amparo de la Ley N° 27157, del inmueble inscrito en la partida N° 11032516 del Registro de Predios de la Oficina Registral de Cusco;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 0410-2016-ZRN°X/SC del 28 de diciembre de 2016, modificada por Resolución Jefatural N° 417-2017-Z.R.N°X/SC, del 04 de diciembre de 2017, el jefe de la Zona Registral N° X - Sede Cusco dispone iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el verificador Arquitecto José Carlos García Bellota, por haber incurrido presuntamente en la falta establecida en el literal a) del artículo 17 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, y el literal b) del artículo 33 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN; respecto a su actuación en el procedimiento de inscripción registral del título N° 2016-1195744 presentado en la Oficina Registral de Cusco; esto es, haber declarado como fecha de culminación de la edificación del predio inscrito en la partida registral N° 11032516 del Registro de Predios de Cusco, en abril de 1999; sin embargo, dicha situación, de acuerdo al análisis de la información obtenida en las indagaciones preliminares, no ocurrió;



Que, la Resolución Jefatural N° 044-2018-ZRN°X/SC de fecha 19 de enero de 2018, determinó responsabilidad del verificador por su actuación en el procedimiento de regularización de declaratoria de fábrica del inmueble ubicado en la Urbanización Tipo Huerto San Antonio G-3F del Distrito de San Sebastián, Provincia y Departamento del Cusco, predio inscrito en la partida registral N° 11032516 del Registro de Predios de la Oficina Registral del Cusco, imponiéndole la sanción administrativa de cancelación de su inscripción en Registro del Índice de Verificadores del Registro de Predios de dicha zona registral;



Que, mediante escrito presentado el 19 de febrero de 2018, el Arquitecto José Carlos García Bellota, interpone recurso de reconsideración contra la Resolución Jefatural N° 044-2018-ZRN°X/SC, el cual fue declarado infundado mediante Resolución Jefatural N° 123-2018-ZRN°X/SC de fecha 23 de marzo de 2018, frente a lo cual interpuso el recurso de apelación materia de la presente resolución;



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 citado en el considerando que antecede, de conformidad con el inciso h) del artículo 44 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS;



Que, mediante dictamen N° 004-2019-SUNARP/SNR/DTR, la Dirección Técnica Registral recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el verificador José Carlos García Bellota; en consecuencia, confirmar la sanción impuesta en la Resolución Jefatural N° 044-2018-ZRN°X/SC;

Que, el aludido dictamen, contiene el análisis del recurso de apelación, de la actuación del verificador en el trámite de regularización de la edificación, así como de la responsabilidad y sanción que le corresponde, los cuales deben ser considerados como fundamento de la decisión en esta instancia; por lo que los mismos forman parte integrante de la presente resolución, de acuerdo con el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;



De conformidad con lo dispuesto en el literal l) 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 recurso de apelación.

Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el verificador Arquitecto José Carlos García Bellota, al haber incurrido en responsabilidad, adecuando 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 del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN y, en consecuencia **CONFIRMAR** la sanción impuesta en la Resolución Jefatural N° 044-2018-ZRN°X/SC de fecha 19 de enero de 2018, que dispone sancionar al recurrente cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores a cargo de la Zona Registral N° X - Sede Cusco.



Artículo 2°.- Notificación de Resolución.

Disponer la notificación de la presente resolución y el Dictamen N° 004-2018-SUNARP-SNR/DTR, que forman parte integrante de la presente resolución, al apelante, en el domicilio indicado en el recurso de apelación, y al Jefe (e) de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

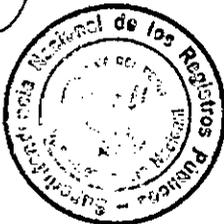


Artículo 3°.- Agotamiento de vía administrativa.

Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



Regístrese, comuníquese y publíquese en el portal web institucional.



MANUEL AUGUSTO MONTES BOZA
Superintendente Nacional de los Registros Públicos
SUNARP



Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
 OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURIDICA
 OGAJ

5208 FEB 2019 4:00

N° Reg.: Hora:

Recibido por:

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
 SUPERINTENDENCIA NACIONAL

RECIBIDO

215 18 FEB. 2019 10:21 pm

DICTAMEN N° 004-2019-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° 0154-2018-SUNARP-ZRN°X/JEF

FECHA : Santiago de Surco,

PROVEIDO

Para: [Handwritten Signature]

1.- Conocimiento	<input type="checkbox"/>
2.- Acción	<input checked="" type="checkbox"/>
3.- Preparar Respuesta	<input type="checkbox"/>
4.- Estudio e Informe	<input type="checkbox"/>
5.- Opinión	<input type="checkbox"/>
6.- Proyecto Resolución	<input type="checkbox"/>
7.- Urgente	<input type="checkbox"/>
8.- Archivo	<input type="checkbox"/>
9.- Expedir con	<input type="checkbox"/>

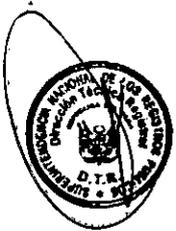
Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con el oficio de la referencia, donde el Jefe (e) de la zona registral X - Sede Cusco, Abog. Breno Uliano Alzamora Cancino remite a la Superintendencia Nacional el expediente de apelación interpuesto por el verificador, Arquitecto José Carlos García Bellota, contra la Resolución Jefatural N° 0123-2018-Z.R.N°X/SC, que declaró infundada la reconsideración interpuesta contra la Resolución Jefatural N° 044-2018-Z.R.N°X/SC, por la que se le impuso la sanción administrativa de cancelación de su inscripción de verificador del Índice de verificadores del Registro de Predios a cargo de la Zona Registral N° X-Sede Cusco.

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el Título N° 2016-1195744 presentado a la oficina registral del Cusco, el verificador responsable, Arquitecto José Carlos García Bellota, solicitó la inscripción de la declaración de Fábrica en vía de regularización del predio ubicado en la Urbanización Tipo Huerto San Antonio G-3F del Distrito de San Sebastián, Provincia y Departamento del Cusco, predio inscrito en la partida registral N° 11032516 del Registro de Predios de la Oficina Registral del Cusco, señalando que la culminación de la construcción cuya inscripción solicitó data del 20 de abril de 1999.

1.2 Mediante Informe Técnico N°4561-2016-Z.R.N°X/OC-Cusco-U, la especialista de Catastro de la Oficina Registral de Cusco, Zoraida Valenzuela, con relación al mencionado título manifestó que, de la verificación de las imágenes por medio del Software Google Earth, se advierte que para los años 2002 y 2008 se aprecian edificaciones diferentes a las consignadas en los planos adjuntados al expediente y en los siguientes años, 2011, 2012 2014 y 2015, se aprecian edificaciones similares a las consignadas en los planos adjuntados al expediente.

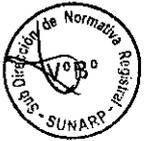
1.3 Mediante informe N°092-2016-Z.R.N°X/SC-RP1-JFHT, del 28 de octubre de 2016, el Registrador Público (e) Johan Frantz Holgado Tejada comunicó al Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica, la tacha sustantiva del título N° 2016-1195744, al no corresponder la regularización de la edificación al amparo de la Ley N° 27157, según lo informado por la especialista de catastro.



1.4 Mediante Resolución Jefatural N° 0410-2016-SUNARP-ZRN°X/SC, del 28.12.2016, modificada por Resolución N° 417-2017-Z.R.N°X/SC del 04 de diciembre de 2017, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador al arquitecto José Carlos García Bellota, por su actuación como verificador registral, al haber proporcionada información falsa en los formularios registrales y demás documentación técnica acompañada al título N° 2016 -1195744 de la Oficina Registral del Cusco, por el que se pretendió que los titulares se acojan indebidamente, al procedimiento simplificado regulado en la Ley 27157, incurriendo presuntamente en la falta establecida en el literal b) del artículo 33 del Reglamento del índice de Verificadores del Registro de Predios y en el literal a) del artículo 17 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA.

1.5 Mediante escrito presentado el 04.05.2017, el verificador José Carlos García Bellota presentó su descargo manifestando que se encuentra en curso una investigación penal, por lo que debería suspenderse el presente procedimiento sancionatorio.

1.6 Mediante Resolución Jefatural N° 044-2018-Z.R.N°X/SC, de fecha 19.01.2018, se dispuso sancionar al arquitecto José Carlos García Bellota, cancelando su inscripción de verificador del índice de verificadores del Registro de Predios a cargo de la Zona Registral N° X-Sede Cusco.



1.7 Mediante escrito presentado el 19.02.2018, el verificador José Carlos García Bellota interpone recurso de reconsideración contra la resolución citada en el numeral anterior, solicitando se declare su nulidad por cuanto su responsabilidad se estaría determinando en la vía penal.



1.8 Mediante Resolución Jefatural N° 123-2018-Z.R.N°X/SC, del 23 de marzo de 2018, se declaró infundado el citado recurso de reconsideración.

1.9 Mediante escrito presentado el 04.05.2018, el verificador recurrente apela la resolución citada en el numeral anterior, argumentando, fundamentalmente, lo siguiente:

- Su responsabilidad está siendo evaluada por el Ministerio Público.
- El principio de *non bis in idem*, veda la imposición de una dualidad de sanciones o la iniciación de una duplicidad de procesos sancionadores en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto e idéntica infracción delictiva.
- Existe primacía del Derecho Penal frente al Derecho Administrativo Sancionador, por lo que considera que cuando concurre un proceso penal frente al procedimiento administrativo, la autoridad administrativa no puede aplicar sanción alguna.
- Falta de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción impuesta, por cuanto le imponen la sanción máxima, sin tener en cuenta que carece de antecedentes.

1.10 Mediante Oficio N° 0154-2018-SUNARP-ZRN°X/JEF, recibido con fecha 14 de mayo de 2018, 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 naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador y de la actuación de un verificador responsable en el marco de la Ley N° 27157 y su reglamento.
- Determinar si la acción del verificador, José Carlos García Bellota, resulta pasible de sanción.
- Determinar si la eventual sanción resulta proporcional y razonable.

III. ANÁLISIS:

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 el 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 que es objeto de apelación fue notificada con fecha 16 de abril del 2018, siendo que el recurso administrativo de apelación fue presentado con fecha 04 de mayo del 2018, esto es, dentro del plazo de quince días que prevé la norma acotada; por lo que la interposición del mismo resulta procedente.

3.1 Naturaleza jurídica del procedimiento sancionador y de la actuación de un verificador responsable en el marco de la Ley N° 27157 y su reglamento.

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. Dichas sanciones se definen como situaciones gravosas o desventajosas impuestas al administrado como consecuencia de la comisión de una infracción¹.

La imposición de una sanción al administrado debe desarrollarse dentro de un procedimiento administrativo respetando el debido proceso y los principios regulados en el artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, de manera que se brinde al administrado las garantías necesarias que le permitan defenderse. Como señala MORÓN URBINA², un procedimiento administrativo sancionador consta de dos objetivos:

"En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la administración".

De otro lado, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-PA/TC, ha señalado la existencia de puntos en común entre el derecho administrativo sancionador y los principios generales del derecho penal, referente a la aplicación de las siguientes reglas base o principios:

- (1) Principio de legalidad por el cual la ley debe preceder a la conducta sancionable, determinando el contenido de la sanción.
- (2) Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa.
- (3) Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.
- (4) Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas.

Ahora bien, 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 edificadas sin licencia de construcción, conformidad de obra o que no cuenten con declaratoria de fábrica, independización y/o reglamento interno.

¹ GUZMÁN NAPURI, Christian. *Manual del procedimiento administrativo general*, Pacífico editores, Primera edición, Lima, 2013, p. 648.

² MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*, Gaceta Jurídica, Primera Edición, Lima, 2011, p. 687

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. Téngase presente que al registro solo acceden documentos en soporte papel y por lo tanto el registrador no tiene manera de conocer la real dimensión del inmueble objeto de regularización en el registro; para lo cual se vale de 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, 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 le 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 de 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 las instalaciones, de ser el caso.

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, 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, 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".

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 respecto a edificaciones concluidas al 20 de julio de 1999 o dentro del plazo establecido por la décimo cuarta disposición complementaria de la Ley N° 27972, modificada por la Ley N° 28437, y en los que se hayan efectuado nuevas edificaciones, ampliaciones, demoliciones o remodelaciones en el mismo predio con posterioridad a dicha fecha, pueden acogerse a lo dispuesto en la presente ley.

A partir de esta consideración, ahora es procedente una segunda regularización de edificación al amparo de la Ley N° 27157; hecho que antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30830 estaba prohibido 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 para tal procedencia, 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, etc.

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, u omitió consignar algunas construcciones o 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 sancionado.*



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. Sin embargo, no es responsable del proceso constructivo ni de la estabilidad estructural de la edificación que regulariza.



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), por ejemplo que proporcione información discordante con la realidad, esto es información falsa, o que al ejercer su actividad transgreda normas técnicas (conductas sancionables previstas en los literales a y b del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios³).

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

³ Aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN

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 José Carlos García Bellota en el procedimiento de regularización de la fábrica declarada del predio inscrito en la partida registral N° 11032516 del Registro de Predios de Cusco, a fin de determinar si la misma se ha desenvuelto en el marco de la legalidad, toda vez que el Reglamento de la Ley N° 27157 sanciona aquella conducta intencional de declarar o proporcionar datos falsos o presentar documentación fraguada.

Advertido el marco legal en el que se desarrolla el proceso de regularización de edificación al amparo de la Ley N° 27157, corresponde efectuar el análisis del caso sub-materia vinculado a un recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 0123-2018-Z.R.N°X/SC, que declaró infundada la reconsideración interpuesta contra la Resolución Jefatural N° 044-2018-Z.R.N°X/SC, por la que se le impuso la sanción administrativa de cancelación de su inscripción de verificador del Índice de verificadores del Registro de Predios a cargo de la Zona Registral N° X–Sede Cusco.

3.2 Determinar si la acción del verificador, José Carlos García Bellota, resulta pasible de sanción.



Con la intervención del verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota, en el título N° 2016-1195744 del 20.07.2016, se solicitó la inscripción de la declaratoria de fábrica, en vía de regularización, del predio ubicado en la Urbanización Tipo Huerto San Antonio G-3F, del Distrito de San Sebastián, provincia y departamento de Cusco, inscrito en la partida N° 11032516 del Registro de Predios de Cusco. Entre los documentos comprendidos en el referido título se encuentra el formulario registral N° 3, memoria descriptiva de independización y reglamento interno. Tal formulario fue suscrito por el citado profesional, legalizado por Notario Público de Cusco Reynaldo Alviz M., conforme lo establecido en literal f) del artículo 5° del Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA.

La fábrica declarada en el formulario registral N° 3, que pretendía regularizarse, comprende las siguientes áreas:



PISO/NIVEL	Á. Ocupada	Á. Techada	Á. Libre
Bloque 01			
Primer Nivel	75.38 m2	75.38 m2	
Segundo Nivel		82.21 m2	
Tercer Nivel		82.21 m2	
Cuarto Nivel		82.21 m2	
Quinto Nivel		82.99 m2	
Bloque 02			
Primer Nivel	59.63 m2	59.63 m2	
Segundo Nivel		67.66 m2	

Tercer Nivel		67.66 m2	
Cuarto Nivel		11.95 m2	
Bloque 03			
Primer Nivel	135.00 m2	87.46 m2	74.54 m2
Área Común	27.00 m2		
Total	297.00	699.28 m2	

Se declaró como fecha de conclusión de la construcción: **ABRIL 1999**.

La solicitud de inscripción fue materia de tacha sustantiva, por la Registradora Marisol Elguera Ocampo, por cuanto según informe técnico del área de catastro N° 4561-2016-ZRN°X/OC-CUSCO-U, la fábrica declarada no ha sido culminada en la fecha indicada en el formulario registral, sino que, de acuerdo a la verificación de imágenes en la herramienta *Google Earth*, en los años 2002 y 2008 se aprecian edificaciones diferentes a las consignadas en los planos de distribución, en tanto que recién en los años 2011, 2012, 2014 y 2015, se aprecian edificaciones similares a las consignadas en tales planos.

Estando a ello, mediante Resolución Jefatural N° 0410-2016-SUNARP-ZRN°X/SC, del 28.12.2016, modificada por Resolución N° 417-2017-Z.R.N°X/SC del 04 de diciembre de 2017, se dispuso iniciar procedimiento administrativo sancionador al arquitecto José Carlos García Bellota, por su actuación como verificador registral, al haber proporcionada información falsa en los formularios registrales y demás documentación técnica acompañada al título N° 2016 -1195744 de la Oficina Registral del Cusco, considerando el informe técnico del área de catastro.



En dicho procedimiento, la Jefatura solicita, mediante oficio N° 055-2017-ZRN°X/JEF, al alcalde de la Municipalidad Distrital de San Sebastián, copia de las declaraciones juradas de auto valúo de los años 1999 al 2015, del predio ubicado en la Urbanización Tipo Huerto San Antonio G-3F, del Distrito de San Sebastián, provincia y departamento de Cusco. La información solicitada fue parcialmente atendida mediante el Oficio N° 010-2017-GAT/MDSS.



De acuerdo a la evaluación que realiza la jefatura de la Zona N° X - Sede Cusco, en la Resolución N° 044-2018-ZRN°X/SC del 19.01.2018, teniendo como base el Informe Técnico N° 4561-2016-ZRN°X/OC-CUSCO-U y las declaraciones juradas del predio (2017), de las que se desprende que, si bien cada propietario del condominio declara fechas distintas de antigüedad de sus construcciones, aquellos no tienen una antigüedad mayor de 12 años⁴; se determina que la fecha de culminación de la edificación (Abril de 1999) declarada por el verificador, Arq. José Carlos García Bellota, en el título N° 2016-1195744, constituye un dato falso; en consecuencia, se le impone

⁴ Se indica en la citada resolución que si bien se desprende de la declaración jurada de una de las propietarias, Virginia Béjar Cáceres, que su predio tendría una antigüedad de 23 años; eso en realidad solo contribuye a confirmar que la declaración del verificador es falsa, en la medida que aquél declaró que toda la construcción culminó en abril de 1999, y no algunos de los bloques de tal construcción.

la sanción de cancelación de su inscripción en el índice de Verificadores del Registro de Predios de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

Para contradecir las imputaciones señaladas, el verificador Arq. José Carlos García Bellota, interpone recurso de apelación, planteando los argumentos detallados en el numeral 1.9 de los antecedentes.

Ahora bien, para determinar si la actuación del verificador resulta pasible de sanción, este despacho, además de meritar los argumentos esgrimidos por el apelante, efectuará un análisis del presente procedimiento mediante la estructura de tres niveles argumentativos concatenados entre sí, veamos cada uno de ellos:

Un primer análisis debe determinar si en el procedimiento de regularización de edificaciones se encuentra acreditada alguna infracción asociada a la actuación del verificador, tipificada como tal en la Ley N° 27157 y su reglamento. Un segundo análisis debe determinar la vinculación entre la falta identificada y el verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota. Por último, se debe determinar si la eventual sanción resulta ser razonable y proporcional.

Entendida así las cosas, analicemos cada estructura argumentativa reiterando que, en cada una de ellas, se considerarán los fundamentos esgrimidos por el apelante:

3.2.1. Sobre la determinación de existencia de falta tipificada en la Ley N° 27157 y su reglamento



En este punto, conviene indicar que a la fecha de presentación del título N° 2016-1195744 (20.07.2016), 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** (recordemos que con la Ley N° 30830 publicada el 27 de julio del 2018, dicho límite se ha ampliado para las edificaciones concluidas hasta el 31 de diciembre del 2016) 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, al verificador responsable le correspondía verificar que las edificaciones, modificaciones, ampliaciones, remodelaciones, o demoliciones materia de regularización hayan concluido antes del 21 de julio de 1999 y declararlo así en el formulario registral, basado en el **deber de veracidad** que exige su intervención en dicho procedimiento, máxime cuando en éste no se requiere la intervención de la autoridad municipal competente⁵.

⁵ El Tribunal Registral, en acuerdo plenario adoptado en el LXIX PLENO del 17 de diciembre de 2010 estableció que "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..."

La omisión de tal verificación implica el incumplimiento de su función de certificar la concordancia entre la realidad física y la información contenida en el título presentado⁶; adicionalmente porque el precisar la culminación de la edificación, no solo obedece a que dicha fecha permita determinar la aplicación (o no) de la Ley 27157 y su reglamento sino, además, le permite velar por el cumplimiento de la normatividad urbanística aplicable al periodo de la edificación.

En este contexto, el artículo 2 del reglamento de la Ley N° 27157⁷, señala que el verificador responsable es el arquitecto o ingeniero civil colegiado que, bajo su responsabilidad profesional, constata la existencia y características de la edificación; asimismo, organiza la documentación que acompaña al FOR, emite el informe técnico de verificación y declara que los planos que se adjuntan corresponden a la realidad física existente, dejando constancia de las observaciones que formula, conforme así se ha establecido en el artículo 9 del mismo texto legal.

Por su parte, el numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 27333⁸, Ley complementaria a la Ley N° 26662, Ley de asuntos no contenciosos de competencia notarial para la regularización de edificaciones, establece que en los casos en que la Ley N° 27157 exija 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.

En tal sentido, la actuación del verificador se sustenta en los principios de veracidad y exactitud cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad en el ámbito profesional, administrativo, civil y penal (artículos 14, 15, 16 y 17 del Reglamento de la Ley N° 27157)⁹.

Como se advierte, existe un régimen de responsabilidades respecto del verificador, que es coherente con la función que este ejerce, y que se centra en la evaluación técnica de la edificación la cual efectuará en forma personal y directa, apreciando las características físicas y demás circunstancias de la misma, contrastando con la

⁶ Función establecida en el literal b del artículo 24 del Reglamento del Índice de verificadores, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP/SN.

⁷ 2.2 Definiciones.

Verificador Responsable:

El 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.

⁸ Ley N° 27333.

Artículo 2.- De la función Notarial en la Ley N° 27157

2.1 (...) Asimismo, en los casos que la Ley N° 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.

⁹ 5° Fundamento de la Resolución del Tribunal Registral N°1534-2018-SUNARP-TR-L de 28/06/2018

información que obtenga en la Municipalidad y en las herramientas tecnológicas, como *Google Earth*.

Además, si bien el verificador es un ingeniero civil o arquitecto que ejerce su profesión de manera independiente; la lógica de la norma en atribuirle responsabilidad en 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, por ello el papel preponderante del verificador al declarar, bajo exclusiva responsabilidad, la regularización de una edificación; he ahí el deber de dicho profesional de actuar con diligencia, buena fe, veracidad y honestidad, tal cual se ha regulado en el literal C del artículo 25 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios¹⁰.

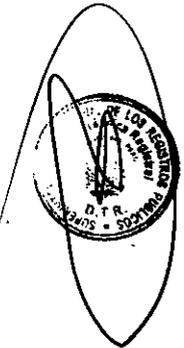
En ese mismo sentido, en el LXIX Pleno del Tribunal Registral, llevado a cabo el 17/12/2010, se aprobó el siguiente acuerdo:

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 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”



Así, el artículo 14 del Reglamento de la Ley N° 27157 señala que el verificador responde por la veracidad del informe que emite. En el artículo 15 se definen las sanciones y específicamente, en el artículo 17 inciso a) se estipula que constituye falta grave proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada.



Cabe indicar, que la responsabilidad del verificador no se encuentra supeditada a la inscripción del título, sino que esta se materializa con su sola intervención constatando la existencia y características de la edificación, el cumplimiento de las normas y parámetros urbanísticos y edificatorios, declarando ello en el formulario registral y suscribiendo la documentación técnica del procedimiento.

En el presente caso, vemos que el título N° 2016-1195744 del Registro de Predios de Cusco fue materia de tacha sustantiva. No obstante ello, dicha situación no exime de responsabilidad al verificador interviniente y las consecuencias que pudieran derivar por

¹⁰ **Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 188-2004-SUNARP-SN.**

Artículo 25°.- Obligaciones del Verificador

El verificador inscrito en el Índice tiene las siguientes obligaciones:

(...)

c) Cumplir sus funciones actuando con diligencia, buena fe, veracidad y honestidad...

su declaración efectuada en el formulario registral y la documentación técnica presentada al Registro.

Ahora, para determinar la existencia de una falta en el marco de la tipificación atribuida al verificador prevista en el Reglamento de la Ley N° 27157, debe analizarse los medios de prueba que obran en el expediente. La pertinencia y utilidad de estos se determinan en el marco del principio de verdad material, previsto en el artículo 1.11 del TUO de la Ley N° 27444 y en virtud del cual, en todo procedimiento administrativo la autoridad administrativa competente debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de sus decisiones, adoptando las medidas probatorias necesarias autorizadas por la Ley. Así también, el artículo 175 del TUO de la Ley N° 27444 establece que los hechos que fueran conducentes para decidir el resultado de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por ley.

En ese contexto, esta Dirección Técnica procede a dar revisión a los documentos de prueba que sustentan la presunta infracción del verificador, siendo los siguientes:

a) El Informe Técnico N° 4561-2016-ZRN°X/OC-Cusco-U del 26.08.2016 (fojas 29 a 32 del expediente) en el que, producto de la evaluación de la documentación técnica del título N° 2016-1195744, la Especialista de Catastro, Zoraida Valenzuela Chirinos, señala que recurriendo a las imágenes del *Google Earth*, la edificación declarada correspondería al periodo de los años 2011, 2012, 2014 y 2015.



Si bien, el uso de la herramienta *Google Earth* ha sido dispuesto con carácter referencial (mediante el Memorandum N° 035-2015-SUNARP-SCT/DTR del 27.02.2015), su aplicación por las áreas de catastro para emitir los informes importa un apoyo a la información contenida en la base gráfica registral, en cuanto permite visualizar múltiple cartografía, con base en la fotografía satelital; por lo que resulta admisible su uso y de cualquier otro medio probatorio, no prohibido expresamente por ley, a fin de determinar la pertinencia del acogimiento del procedimiento a las reglas establecidas en la Ley N° 27157.



En el informe técnico aludido se concluyó que la edificación declarada en el Formulario Registral N° 03, presentado con el título N° 2016-1195744, no concluyó en abril de 1999, por cuanto de acuerdo a las imágenes de satélite obtenidas por el *google earth*, en las imágenes correspondientes a los periodos 2002 y 2008 se aprecian edificaciones diferentes a las consignadas en los planos adjuntos al citado título; en tanto que es recién en las imágenes de los periodos 2011, 2012, 2014 y 2015 que se visualiza edificaciones similares a las declaradas por el verificador.

b) El oficio N° 010-2017-GATT/MDSS recibido el 27.02.2017 (fojas 74 del expediente) donde el Gerente de Administración Tributaria de la Municipalidad de Cusco, remite las declaraciones juradas de auto avalúo de los años 1997, 2002, 2004, 2007 y 2014, correspondientes a los diferentes bloques que conforman el predio ubicado en la Urbanización tipo Huerta San Antonio, Mz G, distrito de San Sebastián, Cusco (Fojas 63 a 73 del expediente).

Tomando en consideración las declaraciones juradas de predios, se puede advertir que los diferentes bloques que conforman la edificación tendrían diferentes fechas de culminación, y que si bien uno de los bloques tendría una antigüedad mayor a los 23 años, el resto de los bloques es mucho más reciente (no mayor de 12 años), lo que discrepa totalmente con la indicada en el Formulario Registral N° 3, donde el verificador Arq. José Carlos García Bellota ha declarado que a abril de 1999 existía una edificación conformada por 03 bloques, con diferentes niveles cada uno (hasta de cinco niveles).

De acuerdo a la valoración de ambas fuentes (Declaraciones mecánicas de auto avalúo y las imágenes satelitales de *Google Earth*), a abril de 1999 no existía la edificación declarada en el Formulario Registral N° 3, siendo conveniente reiterar que a la fecha de presentación del título, constituía presupuesto esencial para la procedencia de la regularización de fábrica al amparo de la Ley N° 27157, que la edificación haya sido concluida hasta antes del 21 de julio de 1999.

c) Declaración del propio verificador en su recurso de apelación.

Como se puede advertir del numeral 1.9 de la parte de antecedentes, el recurso de apelación presentado por el Arq. José Carlos García Bellota, se centra exclusivamente en dos aspectos fundamentales: en que su responsabilidad está siendo evaluada en la vía penal, por ende no podría ser evaluada en la vía administrativa, por aplicación del principio del *non bis in ídem*, y en que no hay razonabilidad ni proporcionalidad en la sanción que se le ha impuesto.

Respecto al argumento de que se estaría vulnerando el principio del *non bis in ídem*:

El principio de *non bis in ídem*, previsto en el inciso 11 del artículo 247° del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, dispone que *no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento*. También dispone, que *dicha prohibición se extiende a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones*.

Dicho principio de *non bis in ídem*, según lo señalado por el Tribunal Constitucional, constituye un límite en la potestad sancionadora de las entidades de la Administración Pública: "En su vertiente procesal, tal principio (*non bis in ídem*) significa que, "nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos" es decir, que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto". Sentencia recaída en el expediente 2050-2002-AA/TC, fundamento 19.

Al respecto, y sin perjuicio de dejar previa constancia que el recurrente no manifiesta haber sido sancionado en la vía penal sino que se le habría seguido un procedimiento sin llegar a formalizarse la denuncia, lo que de por sí extrae el presente caso del principio del *non bis in ídem*; debemos dejar constancia de nuestra conformidad con los

argumentos expuestos en la resolución recurrida, en el sentido que en el presente caso no se cumple la triple identidad requerida por la norma para asumir que se estaría afectando el principio del *non bis in ídem*; esencialmente en el aspecto de la falta de identidad de fundamento; y es que, tal como señala Morón Urbina¹¹ "(...) debemos partir de la regla general que las tipificaciones penales y administrativas así como los procesos penales y procedimientos administrativos no poseen el mismo fundamento".

En ese sentido existe un criterio jurisprudencial, elevado a la categoría de precedente vinculante, por Acuerdo Plenario 1-2007/ESV-22 de la Corte Suprema de Justicia la República, que precisa:

"El procedimiento administrativo sancionador busca garantizar solo el funcionamiento correcto de la Administración Pública; las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen solo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción, como acontece en general con las normas jurídicas penales; que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a los que están comprometidos sus miembros, y el Derecho Administrativo no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad; que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo del bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa".



Para que quede mejor ilustrado lo antes señalado, es necesario tener en cuenta que la denuncia de parte, formulada por la procuraduría pública de la Sunarp, es por la presunta comisión del delito contra la fe pública en su modalidad de falsedad genérica, así como del delito contra la administración de justicia, en su modalidad de falsa declaración en procedimiento administrativo; en tanto que el presente procedimiento sancionatorio se sigue por el incumplimiento de un deber de función del verificador, que consiste en certificar la concordancia entre la realidad física y la información contenida en la documentación presentada.

Siguiendo dicha línea interpretativa, se puede concluir que la potestad sancionadora de las entidades de la administración, dentro de un procedimiento administrativo, no está condicionada por la existencia de un proceso penal motivado por hechos semejantes, a menos que, tal como lo indica el numeral 264.2 del artículo 264 del TUO de la Ley 27444,

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Lima – Perú, p. 246, 765 pp.

exista disposición judicial expresa en contrario, circunstancia que en el presente caso no se ha dado.

Del mismo modo, con relación a lo indicado por el verificador respecto a que el Ministerio Público ha declarado la no procedencia de formalización, ni continuación de investigación preparatoria en su contra; se ha constatado la existencia de la disposición del Fiscal Superior N° 96-2018-MP-FN-SFSPA-CUSCO, que ha declarado nula de oficio la Disposición Fiscal N° 02 de la Primera Fiscalía Provincial de Wanchaq, que había declarado la improcedencia de la formalización y continuación de investigación preparatoria contra el verificador y los propietarios del inmueble, por la presunta comisión del delito contra la fe pública en la modalidad de falsedad genérica, ordenando que la Primera Fiscalía Provincial de Wanchaq, emita nueva disposición debidamente motivada y subsane las observaciones realizadas.

Respecto a que no habría razonabilidad ni proporcionalidad en la sanción impuesta:

Sin perjuicio de tratar este punto en un numeral posterior, queremos enfatizar en lo siguiente: i) la sola argumentación de falta de razonabilidad y proporcionalidad implica un reconocimiento de haber incurrido en infracción, pues no cuestiona la imputación sino la sanción que se le ha impuesto; ii) en ninguno de los escritos presentados por el verificador, aquél ha intentado desvirtuar las imputaciones que se le han efectuado ni argumentar en contrario.

3.2.2 Sobre la vinculación o nexo entre la falta tipificada y la actuación del verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota.

Según las pruebas obrantes en el expediente elevado en grado, se ha identificado en el trámite registral del título N° 2016-1195744 del 20.07.2016, la falta tipificada 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, atribuible (o imputable) al verificador Arq. José Carlos García Bellota.

En cuanto a la atribución de la conducta tipificada como falta hacia el verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota, este despacho ha señalado en el numeral 3.2.1 del presente dictamen que sus actuaciones y responsabilidades, en el marco del procedimiento de regularización de edificaciones, se encuentran ceñidas a las disposiciones legales vigentes, tales como la Ley N° 27157, la Ley N° 27333, el Decreto Supremo N° 035-2006- VIVIENDA que aprueba el TUO del reglamento de la Ley N° 27157, así como el Reglamento del índice de Verificadores del Registro de Predios.

En el presente caso, se ha constatado en el formulario registral (FOR) N° 3 (fojas 23 a 28 del expediente), presentado con el título N° 2016-1195744, que el verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota, declaró como fecha de terminación de la construcción Abril de 1999, fecha que, conforme a los medios de prueba actuados, no se ajusta a la realidad.

Por ello, y porque legalmente lo declarado en el FOR es de su exclusiva y excluyente responsabilidad, este asume las consecuencias por haber proporcionado intencionalmente datos falsos.

Por lo tanto, a criterio de este despacho, se encuentra acreditado el nexo o relación entre la infracción tipificada 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, con respecto al verificador responsable, Arq. José Carlos García Bellota, por su intervención en el título N° 2016-1195744; puntualmente, el declarar la fecha de culminación de la construcción (Abril de 1999) del predio objeto de regularización.

En este punto, reiteramos, la responsabilidad atribuida al verificador en el Reglamento de la Ley N° 27157, de la información que consigna en el informe técnico de verificación y en la documentación técnica que suscribe, implica la exigencia de una diligencia ordinaria que exige su actuación, a fin de verificar que la información consignada en los documentos que ameritan la regularización de edificaciones, corresponde con la realidad física del predio.

Así, conforme lo indicado en el numeral 3.2.1, 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 los propietarios corresponda a la realidad.

De esta manera, el verificador debió concordar la información ingresada al formulario y demás documentos con la realidad física del predio; al 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)"*¹².

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) en el marco de la conducta procedimental no se ha aportado los elementos suficientes que permitan comprender su decisión en manifestar que la construcción culminó en abril de 1999, b) 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 de conclusión de dicha construcción, sin embargo,

¹² NIETO GARCIA. Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta edición. Madrid: Tecnos, Año 2012. p. 339.

esto no ha ocurrido, c) 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).

De acuerdo a lo indicado, tenemos que la primera instancia ha sancionado al recurrente al haber quedado 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 248 del TUO de la Ley 27444¹³, que señala que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por Ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia del 24 de noviembre de 2004, 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, estableciéndose:

"...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- A/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 declaró como fecha de conclusión de la obra una que, de acuerdo a las pruebas valoradas, no correspondía a la realidad, incumpliendo su deber de actuar con mínima diligencia, toda vez que su título habilitante de verificador le exige una mayor diligencia en la verificación, con lo que ha quedado acreditada su responsabilidad.

3. Determinar si la eventual sanción resulta proporcional y razonable

En el numeral que antecede esta Dirección Técnica ha opinado que, atendiendo la evaluación de las pruebas que constan en el expediente administrativo como las

¹³ Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

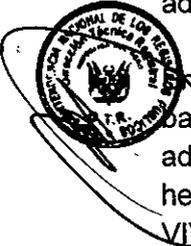
(...)

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

imágenes obtenidas del *Google Earth* y las declaraciones de auto valúo del predio objeto de regularización, se ha demostrado que la edificación que se pretendía regularizar conforme a la Ley N° 27157, mediante el título N° 2016-1195744, no ha sido concluida en abril de 1999 contrariamente a lo indicado por el verificador en el formulario registral N° 3. Sin embargo, también habíamos señalado que todo proceso sancionador debe desarrollarse en el marco de los principios constitucionales que inspiran el debido proceso, entre ellos, el principio de razonabilidad o proporcionalidad de la sanción.

Entonces, al haberse acreditado que la edificación de la fábrica no coincide con la fecha de culminación de la obra declarada (Abril de 1999), conforme a las pruebas actuadas; la primera instancia administrativa determinó que el verificador incurrió en falta grave de acuerdo a la conducta tipificada en el inciso a) del artículo 17 del Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA¹⁴ y el literal b) del artículo 33 del Índice de Verificadores del Registro de Predios¹⁵, por lo que se le impuso la sanción de cancelación del Registro de Verificadores.

Ahora bien, el principio de razonabilidad o proporcionalidad busca establecer un punto intermedio en la aplicación de la sanción, toda vez que, si bien esta no puede resultar más ventajosa para el infractor que cumplir con la norma, tampoco puede darse un exceso. Al respecto, PEDRESHI GARCÉS¹⁶ señala: "el principio de razonabilidad o proporcionalidad constituye un postulado que, en cierta medida, racionaliza la actividad sancionadora de la Administración evitando que la autoridad administrativa, desborde su actuación represiva y encauzando ésta dentro de un criterio de ponderación, mesura y equilibrio, como la alternativa última de entre las que menos gravosas resulten para el administrado".



En el presente caso, la imposición de la sanción de la primera instancia ha sido motivada bajo la conclusión que el verificador, de forma intencional, ingresó a la entidad administrativa documentación con información falsa, configurándose el supuesto de hecho previsto en el literal a) del artículo 17 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.

¹⁴ Artículo 17.- Faltas graves
Constituyen faltas graves:

a) Proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada.
(...)

¹⁵ Resolución N° 188-2004-SUNARP-SN
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.

¹⁶ PEDRESCHI GARCÉS, Willy. "Análisis sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública y el procedimiento administrativo sancionador en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General". En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ara Editores. Lima, 2013, p. 531.

En ese derrotero, el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que la imposición de sanciones el marco de un procedimiento administrativo no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, cuyo resultado de esa valoración lleve a adoptar una decisión razonable y proporcional.

Esto es, la imposición de una sanción no solamente debe obedecer al análisis de seleccionar la norma para aplicarla al caso concreto, sino también, a la comprensión objetiva y razonable de todos los hechos que se puedan advertir del expediente y los cuales guarden relación directa con el sujeto imputado.

Siendo así, este despacho, en su calidad de órgano dictaminador, ha tenido la oportunidad de que en casos anteriores pueda sugerir la disminución de la sanción a los verificadores impuesta por la primera instancia administrativa, cuando, en aplicación de principio de proporcionalidad, advierta del expediente y de los argumentos del apelante situaciones que lo hayan llevado a actuar inducido por error, culpa o cuando el grado de afectación de la construcción materia de regularización no sea significativa en términos edificatorios.

Sin embargo, en el presente caso este despacho no encuentra situaciones que permitan determinar la disminución de la sanción por aplicación del principio de razonabilidad, en la medida que la tesis de defensa del apelante se circunscribe a que la determinación de su responsabilidad no debe efectuarse en la vía administrativa pues el Ministerio Público ya estaría evaluando ella en la vía penal. Cabe agregar a lo señalado que, implícitamente, reconoce ser merecedor de una sanción, pues solo ha cuestionado, sin mayor argumentación, la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.

Estando a lo expuesto precedentemente y de acuerdo a lo regulado por el artículo 33 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, ésta Dirección Técnica considera que ha quedado acreditado que el verificador Arq. José Carlos García Bellota ha incurrido en conducta sancionable, al advertirse falsedad en la información consignada en el formulario registral presentado con el título N° 2016-1195744, en relación al mes y año de conclusión de la declaratoria de fábrica del inmueble inscrito en la partida N° 11032516 del Registro de Predios del Cusco.

CONCLUSIONES:

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

4.1 Se sugiere declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el verificador Arq. José Carlos García Bellota, 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° 044-2018-Z.R.N°X/SC, del 19 de enero del 2018, que dispone sancionar al recurrente cancelando su inscripción en el Índice de Verificadores a cargo de la Zona Registral N° X – Sede Cusco.

Atentamente;





MARIO ROSARIO GUAYLUPO
Director Técnico Registral (e)
SUNARP

Para: <u>OGAT</u>	
Para: <u>Elaborar</u>	
<u>Resolución de SN</u>	
Fecha:	