



**RESOLUCIÓN DE LA SUPERINTENDENTE NACIONAL DE  
LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 095-2017-SUNARP/SN**

Lima, 25 ABR. 2017

**VISTO:** El recurso de apelación interpuesto por el señor Julio Emilio Vega Anchante contra la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF de fecha 20 de setiembre de 2016, mediante la cual se le impuso la sanción administrativa de cancelación de su registro de verificador del Registro de Predios de la Zona Registral N° IX – Sede Lima; y

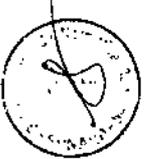


**CONSIDERANDO:**

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 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 Decreto Supremo 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 del citado decreto supremo, 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 que constate, verifique y cautele el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes por parte de los administrados y, a la vez, permite ser un elemento disuasivo frente a comportamientos contrarios a la ley;

Que, el presente procedimiento administrativo sancionador se dio inicio en mérito a la denuncia presentada por la Municipalidad Distrital de Miraflores, que informó sobre una presunta irregularidad en la Declaratoria de Fábrica inscrita mediante el Título N° 447504-2014, al amparo de la Ley N° 27157, debido a que la fecha de culminación de la construcción consignada en ella es falsa y sustentó su acusación adjuntando un reporte fotográfico;

Que, la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF determinó responsabilidad del verificador, imponiéndole la sanción administrativa de cancelación de su registro de verificador del Registro de Predios de la Zona Registral N° IX – Sede Lima;

Que, mediante escrito recibido con fecha 14 de octubre de 2016, el ingeniero Julio Emilio Vega Anchante interpone recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF; el mismo que fue elevado a esta Superintendencia, adjuntando los actuados correspondientes, mediante Oficio N° 1038-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/UAJ-JEF de fecha 16 de noviembre de 2016;

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 inciso h) del artículo 44 del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-JUS;

Que, mediante Dictamen N° 03-2017-SUNARP/DTR, la Dirección Técnica Registral recomienda se declare infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF y, en consecuencia, confirmar la sanción impuesta al verificador Julio Emilio Vega Anchante, por las consideraciones que se exponen en el mencionado documento y con las cuales esta Superintendencia, como órgano de segunda instancia administrativa, concuerda;

Que, en ese contexto, el referido dictamen forma parte integrante de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 de la Ley 27444;

Estando a lo expuesto, el expediente ha quedado expedito para emitir el pronunciamiento correspondiente.

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; y a la Resolución Suprema N° 250-2016-JUS, donde se designa las funciones de Superintendente Nacional a Angélica María Portillo Flores;



**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.**- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor verificador Julio Emilio Vega Anchante contra la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF de fecha 20 de setiembre de 2016 y, por ende, **CONFIRMAR** la sanción decretada por la primera instancia.

**Artículo Segundo.**- Disponer la notificación de la presente resolución al apelante y a la Jefa de la Zona Registral N° IX – Sede Lima.

**Artículo Tercero.**- Declarar agotada la vía administrativa.

**Regístrese y Comuníquese.**



ANGÉLICA MARIA PORTILLO FLORES  
Superintendente Nacional de los Registros Públicos  
**SUNARP**

## Dictamen N° 003 -2017-SUNARP/DTR

### Asunto.-

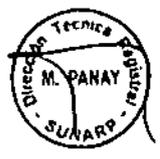
Recurso de Apelación interpuesto el 14 de octubre de 2016, por el ingeniero JULIO EMILIO VEGA ANCHANTE, contra la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF de fecha 20 de setiembre de 2016, que le impuso la sanción de cancelación de su registro de Verificador.

### I.- ANTECEDENTES:

#### 1.1. Hechos



Mediante Resolución Jefatural N° 693-2015-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF del 02 de diciembre de 2015, se dispuso el inicio del **Procedimiento Administrativo Sancionador** contra el verificador responsable, ingeniero JULIO EMILIO VEGA ANCHANTE, con Código N° 000000135 en el Índice de Verificadores del Registro de Predios de Lima, por haber incurrido presuntamente en la falta establecida en el literal b) del artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios y el literal a) del artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, respecto de su actuación como verificador responsable en el procedimiento de ampliación y modificación de la declaratoria de fábrica inscrita en el asiento B 00004 de la Partida N° 41870494 del Registro de Predios de Lima, en mérito del Título N° 447504 del 08 de mayo de 2014.



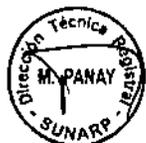
Mediante la Resolución Jefatural N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF, de la cual forma parte el Dictamen N° 035-2016-SUNARP-Z.R.N°IX/UAJ, se impuso al Verificador Responsable ingeniero JULIO EMILIO VEGA ANCHANTE la sanción de cancelación de su registro de verificador en el Índice de Verificadores de la Zona Registral N° IX – Sede Lima. De la revisión del expediente se desprende, entre otros, los siguientes fundamentos:



- i) Mediante Título N° 447504 del 08 de mayo de 2014, don Vicente Fausto Díaz Manunta solicitó la inscripción de la modificación de fábrica, ampliación de fábrica, desafectación de zonas comunes, acumulación de zonas desafectadas, independización de departamentos, modificación de reglamento interno, y nombramiento de presidente de junta de propietarios.
- ii) Entre otros documentos presentados, consta el Formulario Registral N° 2 (Ley N° 27157) sobre inscripción de propiedad y/o regularización de las

edificaciones de departamentos en edificio, así como el Anexo N° 4 (Ley N° 27157) sobre constatación de fábrica, documentos suscritos por Rodolfo Félix Chávez Sánchez y Julio Emilio Vega Anchante, cuyas firmas han sido certificadas por el Notario Martín Luque Rázuri con fecha 02 de diciembre de 2013.

- iii) Asimismo, consta el Informe Técnico de Verificación suscrito por Julio Emilio Vega Anchante, con firma certificada con fecha 02 de diciembre de 2013, ante Notario Martín Luque Rázuri.
- iv) En el mencionado Formulario Registral N° 2 (Ley N° 27157) se advierte que el verificador responsable que constató que la terminación de la construcción se dio en el mes de junio del año 1999 es el ingeniero Julio Emilio Vega Anchante.
- v) La Subgerencia de Catastro de la Municipalidad de Miraflores ha proporcionado a la Zona Registral N° IX – Sede Lima la copia del Informe Técnico N° 1236-2015-SGCA-GDUMA/MM emitido por el Inspector Catastral, Luis García Román, en donde se señala lo siguiente: *"... de la revisión de los antecedentes gráficos de esta subgerencia (fotografías y ortofotos), se constató que dicha fecha es inexacta, ya que las obras del 3º y 4º piso se habrían culminado entre el año 2010 y 2011, y no como señala en la fecha de finalización de obra (junio de 1999). En tal sentido, la Ampliación y Modificación de la Declaratoria de Fábrica se declara observada y se hará de conocimiento sobre los actuados a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos para las acciones y fines que estimen pertinentes"*.
- vi) En el Registro Fotográfico Histórico se advierte que en el año 2008 el tercer piso de la edificación aún no estaba culminado, y las fotografías correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012 se aprecia el tercer piso culminado y el cuarto piso en proceso constructivo.
- vii) La evaluación de los medios probatorios generados dentro del procedimiento sancionador queda demostrada que en el año 2008 el tercer piso de la edificación aún no estaba culminado y en los años 2010, 2011 y 2012 el tercer piso estaba culminado y el cuarto piso estaba en proceso constructivo.
- viii) Por consiguiente, los datos consignados en la regularización de la ampliación y declaración de fábrica no coinciden con los antecedentes catastrales que obran en la Municipalidad de Miraflores en lo referente a la fecha de terminación de la construcción inscrita en el asiento B00004 de la partida N° 41870494.

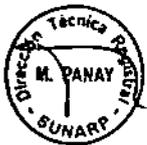


ix) Las consideraciones antes manifestadas demuestran que el verificador responsable, ingeniero Julio Emilio Vega Anchante, ha incurrido en falta grave, por lo que de conformidad con el literal b) del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 27157, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, y concordante con el artículo 34 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por Resolución N° 188-2004-SUNARP-SN, corresponde imponer la sanción de cancelación de su Registro de Verificador signado con el Código N° 00000135 en el Índice de Verificadores en el Registro de Predios de Lima.

Mediante escrito presentado el 14 de octubre de 2016, el recurrente interpone recurso de apelación, fundamentando su recurso, entre otros, en los siguientes argumentos:



i) No consta en el expediente el documento nacional de identidad de quien presentó la denuncia, así como la copia de la resolución que lo nombre como Subgerente de Catastro de la Municipalidad Distrital de Miraflores y resolución de alcaldía o consejo que faculte a interponer la denuncia ante la Zona Registral N° IX – Sede Lima.



ii) No ha sido notificado del Informe Técnico N° 1236-2015-SGCA-GDUMA/MM, en donde, se adjunta el "Registro Fotográfico Histórico" de cuatro (04) fotos.

iii) El Informe Técnico N° 1236-2015-SGCA-GDUMA/MM ha sido elaborado por la parte interesada, esto es, la Municipalidad Distrital de Miraflores en calidad de denunciante.



iv) El "Registro Fotográfico Histórico" no tiene condición de prueba plena porque es una presentación de parte, "no existe un acta de toma de dichas fotos...", no señala quien es la autoridad que tomó la foto y "las fechas no se aprecian y son puestas a máquina como nota a pie de foto".

v) Entre los años 2010 a 2013 no se tramitó licencia de funcionamiento debido a que ya existía la construcción y tampoco se notificó alguna papeleta de infracción por construcción ilegal ni por desmonte.

Mediante documento presentado el 17 de marzo de 2017, el apelante solicitó el uso de la palabra, la misma que fue concedida para el día 04 de abril de 2017 a las 09:00 horas y notificada mediante el Oficio N° 065-2017-SUNARP-DTR, del 24 de marzo de 2017. Se deja expresa constancia que, mediante Acta de

Audiencia del 04 de abril de 2017 en la que se documentó la inasistencia del apelante, a pesar de haber sido notificado oportunamente.

## II.- ANÁLISIS

### Cuestión previa:

#### Evaluación de procedencia del recurso

De conformidad con los cargos de notificación que constan en el expediente administrativo, la Resolución Jefatural materia del recurso de apelación fue notificada el 26 de setiembre de 2016. Siendo el caso que, el plazo para interponer el recurso administrativo es de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la realización de la notificación, el plazo para su interposición vencía el 17 de octubre de 2016. El recurso de apelación fue formalmente presentado el 14 de octubre de 2016 y, por tal motivo, corresponde la procedencia del recurso por ser interpuesto dentro del plazo legal.

#### Cuestiones a dilucidar:

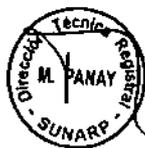
De acuerdo con los hechos expuestos las cuestiones de fondo a dilucidar son las siguientes: i) Si se encuentra dentro de los alcances de la función del verificador responsable interviniente en la regularización de la fábrica la verificación de la fecha de culminación de la obra; ii) Si la respuesta al punto anterior es positiva, si se encuentra acreditada la falta imputada al recurrente.

#### i) Si se encuentra dentro de los alcances de la función del verificador responsable interviniente en la regularización de la fábrica la verificación de la fecha de culminación de la obra

En la Ley 27157 se estableció procedimientos para la regularización de edificaciones que deben seguir los propietarios de edificaciones construidas sin licencia de construcción, conformidad de obra o que no cuenten con declaratoria de fábrica, independización o reglamento interno. Este procedimiento se realiza con la intervención de verificador y notario.

Para tal efecto se estableció como título inscribible el Formulario Registral (FOR), con la documentación que le sirve de sustento, el mismo que debe ser suscrito por el o los propietarios y el verificador interviniente, con firmas certificadas notarialmente.

El Verificador Responsable es el profesional (arquitecto o ingeniero civil colegiado) inscrito en el Índice de Verificadores a cargo de la SUNARP, quien bajo su responsabilidad 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.

Conforme al literal b) del artículo 24° del Reglamento del Índice de Verificadores aprobado por Resolución N° 188-2004-SUNARP/SN, es función y obligación del Verificador, al suscribir el Formulario Registral, planos, memoria descriptiva y demás documentos en los que intervenga, certificar, entre otros:

*"b) La concordancia entre la realidad física y la información contenida en la documentación presentada".*

Tal certificación implica, entre otros, dar por cierta la concordancia entre los datos, especificaciones técnicas y características de la fábrica declarados en el formulario registral, en el informe técnico de verificación y anexos, con las que ostenta la fábrica en la realidad física. Precisamente, uno de los datos que el verificador está obligado a declarar en el formulario registral es la **"fecha de terminación de la construcción"** materia de regularización, dato que tiene singular importancia, en tanto determina la aplicación o no del procedimiento de regularización de edificaciones previsto en la Ley 27157.

En efecto, conforme al artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 27157, el procedimiento de regularización previsto en el Título I de la citada ley, se aplica a **"las edificaciones construidas o demolidas antes del 21 de julio de 1999, 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"**. De acuerdo a la citada norma, las edificaciones construidas, modificadas, ampliadas, remodeladas o demolidas con posterioridad a la fecha indicada, es decir, después del 20 de julio de 1999, deben sujetarse al trámite regular previsto en el Título II de la Ley N° 27157 y sección segunda de su Reglamento.

Así, siendo el Verificador Responsable el principal actor de la regularización, máxime cuando en éste no se requiere la intervención de la autoridad municipal competente, corresponde a dicho profesional verificar que las edificaciones, modificaciones, ampliaciones, remodelaciones, o demoliciones materia de regularización hayan concluido antes del 21 de julio de 1999. 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 presentado.

Ahora, la obligación del verificador de constatar que las edificaciones, modificaciones, ampliaciones, remodelaciones, o demoliciones materia de regularización hayan concluido antes del 21 de julio de 1999, no significa la exigencia al verificador a realizar las acciones de constatación que le permitan tener certeza absoluta de dicha circunstancia, sino únicamente la realización de las acciones 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 la información brindada por los propietarios.

Así, el cumplimiento diligente de la función de verificador en lo referente a la fecha de la conclusión de la edificación, implica que tal profesional no solo constate en el lugar la situación y estado de las edificaciones materia de regularización, sino que haga uso de las herramientas y mecanismos que se encuentran a su alcance, no tanto para determinar la fecha exacta de la antigüedad de las edificaciones, sino sobre todo para descartar que sean posteriores a la fecha manifestada por los interesados o propietarios. Para tal efecto, el verificador puede consultar la información histórica contenida en los registros o archivos de la municipalidad<sup>1</sup> a la que pertenece el inmueble materia de regularización, la información contenida en el *google earth*, entre otros.

#### ii) Si se encuentra acreditada la falta imputada al recurrente

Como se señaló en los antecedentes, la falta imputada al recurrente es "Falsedad en la información o documentación presentada por el Verificador en el ejercicio de sus funciones", prevista en el literal b) del artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, concordante con el literal a) del artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 27157, pues se le atribuye como conducta sancionable haber proporcionado información falsa, en el Formulario Registral en cuyo mérito se inscribió en vía de regularización la ampliación y modificación de fábrica obrante en el asiento B0004 de la partida N° 41870494 del Registro de Predios de Lima, al haber consignado en el FOR como fecha de terminación de la construcción: "JUNIO 99".

Como la declaración falsa atribuida al verificador está referida a la fecha de terminación de la construcción obrante en el asiento B0004 de la partida N° 41870494 del Registro de Predios de Lima, corresponde determinar en primer lugar si efectivamente la fecha de conclusión consignada por el recurrente en el Formulario Registral – FOR no correspondió a la realidad, pues solo si se establece con certeza razonable que tal fecha es falsa, puede atribuirse al verificador encausado la falta sancionable prevista en el literal b) del artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, dado que el presupuesto objetivo para la configuración de tal falta es la existencia de falsedad en la información o documentación presentada.

<sup>1</sup> La información obrante en las municipalidades puede ser solicitada vía acceso a la información u otro mecanismo que el respectivo municipio ponga a disposición de los ciudadanos. De hecho, algunas municipalidades como es el caso de la Municipalidad Distrital de Miraflores, inclusive brindan la posibilidad de acceder vía web, como parte del Sistema de Información Geográfico, al registro de ortofotos, encontrándose disponibles las correspondientes a los años 2002, 2005, 2006 y 2011.



Ahora, en el presente caso, obra en el expediente el Informe Técnico N° 1236-2015-SGCA-GDUMA/MM de fecha 30 de junio de 2015, suscrito por el Inspector Catastral de la Municipalidad de Miraflores Luis García Roman, así como el registro fotográfico histórico con las fotos de frente del predio acompañados a dicho informe, en el cual, el citado inspector catastral señala que *"se constató que dicha fecha es inexacta, ya que las obras del 3° y 4° piso se habrían culminado entre el año 2010 y 2011, y no como señala en la fecha de finalización de la obra (junio de 1999). En tal sentido, la Ampliación y Modificación de la Declaratoria de Fábrica se declara observada y se hará de conocimiento sobre los actuados a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP para las acciones y fines que estimen pertinentes"*.

Dicho informe desacredita la veracidad de la fecha de conclusión de la construcción consignada en el Formulario Registral (FOR), toda vez que ha sido emitido precisamente por el ente encargado de efectuar la fiscalización posterior de las declaraciones efectuadas por los verificadores intervinientes en la regularización de una fábrica.



En efecto, conforme al numeral 3.6 del artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades, es función exclusiva de las municipalidades distritales, entre otras, realizar la fiscalización de las declaratorias de fábrica efectuadas. En concordancia con tal disposición, a efectos que las municipalidades cumplan con dicha labor de fiscalización en los casos de regularización de edificaciones efectuadas al amparo de la Ley N° 27157, el artículo 10° de la Ley N° 27333, Ley Complementaria a la Ley 26662, Ley de Asuntos no contenciosos de competencia notarial, obliga al Registro a comunicar al municipio respectivo la inscripción de la declaratoria de fábrica acogida en el procedimiento de regularización.



En ese sentido, las actividades que realiza la Municipalidad distrital cuando toma conocimiento que un predio ubicado en su jurisdicción ha sido regularizado de acuerdo a la Ley N° 27157, se enmarcan en su función de fiscalización posterior, cuyo fin es comprobar la autenticidad de los documentos y declaraciones que ha realizado el administrado, entre ellas la relativa a la fecha de conclusión de la edificación materia de regularización.



En el caso de la Municipalidad Distrital de Miraflores, su Reglamento de Organización y Funciones prevé en los literales c) y k) del artículo 116° como funciones de la Subgerencia de Catastro, entre otros, realizar inspecciones de verificación catastral y registrar las declaratorias de fábrica regularizadas ante Registros Públicos; y, en los literales a) y h) del artículo 87°, como funciones de la Subgerencia de Fiscalización Tributaria, ejecutar las actividades y operaciones de fiscalización a los contribuyentes, así como de derivar a la

Subgerencia de Catastro la información producto de la fiscalización tributaria para la actualización de la base catastral. Ha sido precisamente la Subgerencia de Catastro de la Municipalidad Distrital de Miraflores la que ha emitido el informe técnico que desacredita la veracidad de la fecha de conclusión de la ampliación de fábrica consignada en el Formulario Registral – FOR. En efecto, la declaración del servidor de la Municipalidad debidamente acreditada con las fotografías correspondientes al registro fotográfico histórico de la Municipalidad desvirtúa que la fecha de culminación de la construcción haya sido en el mes de junio de 1999.

De acuerdo con lo señalado precedentemente, esta Dirección Técnica Registral considera que se encuentra acreditada que la fecha de conclusión de la edificación materia de regularización consignada por el recurrente en el Formulario Registral – FOR no corresponde a la realidad, es decir, que la fecha consignada en ese documento es falsa.

Ahora, habiéndose determinado que la fecha de conclusión de la edificación materia de regularización consignada en el Formulario Registral – FOR, por el recurrente es falsa, corresponde establecer si éste incurrió en la falta establecida en el literal b) del artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios y el literal a) del artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 27157.

El artículo 33° del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios establece como una de las conductas susceptibles de sanción por la Sunarp, "b) Falsedad en la información o documentación presentada por el Verificador en el ejercicio de sus funciones", por su parte el artículo 17° del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley 27157, al regular las faltas graves imputables a los verificadores, prescribe: "Constituyen faltas graves: a) Proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada. (...)".

Asimismo, es necesario tener presente el principio de culpabilidad reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en la doctrina administrativa, que como sabemos, también son fuentes del procedimiento administrativo<sup>2</sup>. En

<sup>2</sup> Sobre el particular, el punto 2.7. del artículo V del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General señala que constituye fuente del procedimiento administrativo la jurisprudencia proveniente de autoridades jurisdiccionales (entiéndase para el presente caso: El Tribunal Constitucional) que interpreten disposiciones administrativas, como lo son las relacionadas al procedimiento administrativo sancionador.

En cuanto a la doctrina administrativa, ésta constituye una fuente supletoria del derecho administrativo y se encuentra previsto de esa manera en el artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

efecto, el Tribunal Constitucional del Perú –en el considerando 12º respecto al Expediente N° 2734– explica lo siguiente:

El Tribunal Constitucional ha expresado en reiterada jurisprudencia<sup>3</sup> que el principio de legalidad consagrado en el artículo 2.24d de la Constitución constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Social y Democrático de Derecho. Así, este principio no sólo exige que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas proscritas estén claramente delimitadas por la ley, no permitiéndose la aplicación por analogía y el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. Asimismo, se estableció que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, aplicables tanto en sede penal como administrativa." (Subrayado y resaltado nuestro).

Ahora bien, corresponde señalar en qué consiste dicho principio de acuerdo al Tribunal Constitucional del Perú<sup>4</sup>:

25. El principio de la culpabilidad es uno de los pilares sobre los que descansa el derecho penal. Concretamente, constituye la justificación de la imposición de penas dentro del modelo de represión que da sentido a nuestra legislación en materia penal y, consecuentemente, a la política de persecución criminal, en el marco del Estado constitucional. El principio de culpabilidad brinda la justificación de la imposición de penas cuando la realización de delitos sea reprobable a quien los cometió. La reprobabilidad del delito es un requisito para poder atribuir a alguien la responsabilidad penal de las consecuencias que el delito o la conducta dañosa ha generado.

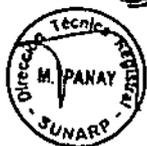
26. El principio de culpabilidad se materializa cuando concurren una serie de elementos; así: "[e]n términos generales puede decirse (...) que de acuerdo con el principio de culpabilidad se requiere que la aplicación de una pena esté condicionada por la existencia de dolo o culpa, de conciencia de la antijuridicidad o de la punibilidad, de capacidad de comportarse de acuerdo con las exigencias del Derecho (imputabilidad), de una situación normal para la motivación del autor (exigibilidad). Asimismo, en el momento de la individualización de la pena, el principio de culpabilidad exige que la sanción sea proporcionada (sic) al hecho cometido"<sup>5</sup>.

27. Debe tenerse en cuenta que el principio de culpabilidad se engarza directamente con la reprobabilidad de una persona por cierto comportamiento, no con la sanción por aquella. La reprobación acarrea inevitablemente el establecimiento de una pena; evidente, por eso, es que existe entre ellas una estrecha ligazón. Pero esto no puede llevar a identificar o confundir una con otra, pues de lo contrario se estaría entrando al terreno del principio ne bis in idem, que se refiere al tema de la sanción. La reprobación es una valoración de la conducta

<sup>3</sup> S.T.C. N.º 5719-2005-PA/TC, N.º 0010-2002-AI/TC y N.º 2050-2002-AA/TC.

<sup>4</sup> En la sentencia del Pleno Jurisdiccional N.º 0014-2006-PI/TC del Tribunal Constitucional (de 19 de enero de 2007). Por su parte, GARCIA DE ENTERRIA expone que: "Se pretendió en tiempos que la responsabilidad administrativa a efectos de sanciones administrativas era una responsabilidad objetiva, que no requería dolo o culpa en la conducta sancionable. Esta posición fue condenada, primero por la jurisprudencia, (...), después por la regla de la aplicación general de los principios del Derecho Penal al Derecho sancionador administrativo (...). Uno de esos principios es justamente el de culpabilidad, que supone imputación y dolo o culpa en la acción sancionable". (GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Ob. Cit.* Tomo II, pp. 175-176.)

<sup>5</sup> Cita efectuada por el Tribunal Constitucional del Perú: BACIGALUPO, Enrique: *Justicia penal y Derechos fundamentales*, Madrid, Marcial Pons, 2002.



que se hace de modo aislado, mientras que la pena es un acto estatal sancionatorio.

(Subrayado es nuestro).

La aplicación del principio de culpabilidad al caso materia del presente procedimiento, requiere de la necesaria comprobación que existe "dolo" o "culpa" en la actuación del verificador, así como de la existencia de una situación normal que le haga exigible un determinado comportamiento. Veamos:

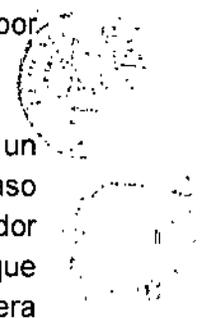
De un lado, sobre el "dolo" o "culpa" (principio de culpabilidad), "la categoría de la culpa supone la involuntariedad del resultado ilícito, producto más que todo de la negligencia o la imprudencia del sujeto activo, cuando debió prever"<sup>6</sup>. En el caso concreto, el verificador tiene como función certificar la concordancia entre la realidad física con la información contenida en la documentación que se presenta al Registro y, además, tiene la obligación de actuar con diligencia (inciso "c" del artículo 25 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios). Sin embargo, en el procedimiento no consta el comportamiento o actuar diligente del verificador que permite vislumbrar por qué aseveró que la culminación de la construcción fue en junio de 1999.

De otro lado, sobre la existencia de una situación normal que haga exigible un determinado comportamiento al verificador<sup>7</sup>. Ello ha ocurrido en el caso concreto pues el deber de comportarse diligentemente requerido al verificador no ha sido modificado por circunstancia o evento anormal o extraordinario que haga reconsiderar el comportamiento que debió tener el verificador. A manera de ejemplo, ante el inicio del presente procedimiento, el verificador podría haber recurrido a su archivo (obligación contenida en el inciso "i" artículo 25 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios) para recabar y aportar la información que lo condujo a concluir que la culminación de la construcción fue en junio de 1999.

La valoración en forma conjunta de todos estos elementos constituye una muestra innegable de que la actuación del verificador es reprochable y le es exigible la realización de otra conducta (esto es, una conducta diligente); por lo que, su comportamiento también se enmarca dentro del principio de culpabilidad.

<sup>6</sup> DE ELÍA, Carlos M. A. *Culpabilidad*. En: Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires: Driskill S.A. 1982. tomo V, p. 302.

<sup>7</sup> Sobre la base de la teoría normativista de la culpabilidad. Carlos M. A. De Elia señala a la "exigibilidad" como elemento distintivo de la teoría, pues "viene a dar la pauta de un juicio de valor apoyado precisamente en lo que el Derecho considera debido como actitud, de acuerdo a las circunstancias que rodean el hecho cometido. Esto último nos lleva a considerar lo que significa 'conducta debida o de acuerdo a las circunstancias históricas del factum'; en efecto, la reprochabilidad de una conducta obedece a que el autor, en el momento en que la llevó a cabo, podía no emprenderla o emprender otra. (...)". (Op. Cit., tomo V, p. 297)



En cuanto a la graduación de la sanción, es pertinente señalar que, en el presente caso, la documentación obrante en el expediente permite establecer la intencionalidad con la que actuó el verificador recurrente al consignar el mes junio del año 1999 como fecha de conclusión de la edificación materia de regularización, toda vez que era consciente de la falsedad de tal información.

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 aparte 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)"*<sup>8</sup>.

Esto criterios para concluir en la intencionalidad del verificador son los siguientes: a) en el marco de la conducta procedimental, no se ha aportado los elementos que permitan comprender su decisión en manifestar que la construcción culminó en el mes de junio del año 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 conclusión de dicha construcción, sin embargo, 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).

Respecto a los argumentos señalados en el recurso de apelación, merece las siguientes precisiones:

i) El procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento de oficio en donde el denunciante no forma parte<sup>9</sup> y se requiere de una evaluación preliminar que determine la existencia de indicios que dan mérito para el inicio formal del mismo con las garantías del debido proceso. Por ello, las referencias a la identidad y calidad del denunciante no resultan pertinentes en el procedimiento que es de oficio.

ii) La evaluación de la conducta procedimental del apelante permite constatar que en el descargo de fecha 24 de febrero de 2016, no se cuestiona el Informe Técnico N° 1236-2015-SGCA-GDUMA/MM, en donde, se adjunta el "Registro Fotográfico Histórico" de cuatro (04) fotos, cuya información sustenta que los

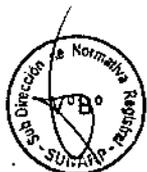
<sup>8</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Quinta edición. Madrid: Tecnos. Año 2012. p. 339.

<sup>9</sup> Cfr.: El artículo 114 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

trabajos de ampliación de los pisos tercero y cuarto fueron culminados con posterioridad al año 2010. Dicho en otro giro, en el procedimiento no se ofrecen ni aportan medios de prueba que acrediten la actuación diligente del verificador que lo llevó a la conclusión sobre la fecha de culminación de la construcción.

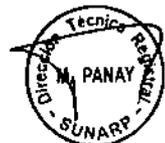
iii) En ningún momento dentro del procedimiento se ha indicado la existencia de alguna documentación que tenga la calidad de prueba plena, sino que la decisión adoptada se sustenta en la apreciación de todos los medios probatorios aportados en el expediente, máxime si la declaración del impuesto predial correspondiente al año 2014 no enervan las fotografías en donde constan que el predio no había culminado su construcción en junio de 1999.

Finalmente, conforme al artículo 15° del citado TUO del Reglamento de la Ley 27157, la sanción que corresponde a una falta grave es la cancelación de su registro de verificador.



### III. CONCLUSIÓN:

Por las consideraciones expuestas esta Dirección Técnica Registral es de la opinión que debe confirmarse la Resolución N° 578-2016-SUNARP-Z.R.N°IX-JEF.



Surco, 17 de abril de 2017.



  
NÉLIDA PALACIOS LEÓN  
Directora Técnico-Registral (e)  
SUNARP