RESOLUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS N° 165-2023-SUNARP/SN

Lima, 12 de octubre de 2023

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna del 2 de agosto de 2023; el Memorándum N° 914-2023-SUNARP/DTR del 21 de setiembre del 2023, de la Dirección Técnica Registral; y, el Informe N° 943-2023-SUNARP/OAJ del 11 de octubre del 2023, de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Antecedentes del recurso de Apelación

Que, mediante Resolución Jefatural N° 595-2022-SUNARP/ZRIX/JEF del 31 de agosto del 2022, la Zona Registral N° IX - Sede Lima dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna por haber presuntamente incurrido en el supuesto de responsabilidad previsto 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 Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 27157, por su actuación en el procedimiento de ampliación, remodelación y demolición parcial de declaratoria de fábrica al amparo de la Ley N° 27157, modificada por Ley N° 30830, inscrita en el asiento B00002 de la partida N° 46909585 del Registro de Predios de Lima, en mérito del título N° 2758265 del 5 de octubre del 2021. En el que señaló como fecha de la finalización de la obra el 11 de febrero del 2006, la cual se habría efectuado con información inexacta y discordante con la realidad física del inmueble;

Que, por Resolución Jefatural N° 214-2023-SUNARP/ZRIX/JEF del 24 de abril del 2023, la Zona Registral N° IX - Sede Lima dispuso ampliar, por tres (03) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador instaurado mediante la Resolución Jefatural N° 595-2022-SUNARP/ZRIX/JEF del 31 de agosto del 2022;

Que, a través de la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP/ZRIX/JEF del 21 de julio del 2023, la Zona Registral N° IX - Sede Lima declara la existencia de responsabilidad por parte de la verificadora arquitecta Amelia Teresa Alencastre Bruna y le impone la sanción de cancelación de su inscripción en el índice de verificadores;

Que, mediante escrito del 2 de agosto de 2023, la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna interpuso recurso de apelación contra la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP/ZRIX/JEF; y, solicita se le conceda el uso de la palabra;

Que, mediante Memorándum N° 914-2023-SUNARP/DTR del 21 de setiembre del 2023, la Dirección Técnica emite opinión técnica;

Que, con fecha 10 de octubre de 2023 el letrado José Muro Rentería en representación de la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna intervino en el informe oral solicitado;

Sobre el cumplimiento de los requisitos del recurso de apelación

Que, en el numeral 218.2 del artículo 218 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS en adelante, TUO de la LPAG, se establece que el término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios. Asimismo, en el artículo 220 del TUO de la LPAG, se señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico;

Que, en el presente caso, se observa que la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP/ZRIX/JEF del 21 de julio del 2023, fue notificada el 25 de julio del 2023 y el escrito de apelación fue presentado el 2 de agosto del 2023, en consecuencia, el recurso de apelación se presentó dentro del plazo legal, por tanto, se ha cumplido con los presupuestos de forma del recurso;

- A. *Sobre el fundamento de la apelación de la verificadora Amelia Alencastre Bruna de que las normas relativas a la regularización de edificaciones, del procedimiento de declaratoria de fábrica y régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y propiedad; no disponen o prescriben como obligación del verificador responsable determinar con grado de certeza la fecha de terminación de la obra.*

Que, en relación a la responsabilidad del verificador se tiene lo siguiente:

- i. El TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 en su artículo 14 ha atribuido responsabilidad al verificador responsable respecto a la veracidad del informe que emite y la correspondencia de los planos con la realidad, señalando que 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.
- ii. En el numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 27333, Ley Complementaria a la Ley N° 26662, Ley de Asuntos No Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones, se establece: “(...) Asimismo, en los casos que la Ley 27157 exige intervención de un verificador, este asume responsabilidad respecto a la veracidad de la información técnica que verifica, así como su conformidad con las normas técnicas y urbanas correspondientes”, lo cual, evidencia la importancia y la afectación al interés público en los casos que actúe

sin ceñirse al marco legal vigente conforme lo ha manifestado la Dirección Técnica Registral mediante el Memorándum N° 914-2023-SUNARP-DTR.

- iii. El Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por Resolución N° 188-2004-SUNARP-SN ha previsto funciones y obligaciones del verificador, entre ellas, se mencionan:

“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;

(...)”.

“Artículo 24.- Funciones del verificador

Es función y obligación del Verificador, al suscribir el Formulario Registral, planos, memoria descriptiva y demás documentos en los que intervenga, certificar lo siguiente:

b) La concordancia entre la realidad física y la información contenida en la documentación presentada (...);”

Que, la Dirección Técnica Registral en relación a las funciones del verificador ha señalado:

*La certificación a que hace referencia el literal b) del artículo 24 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios antes citado, 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 N° 27157.*

Así, en el caso materia de examen, una de las funciones y responsabilidad de la profesional responsable, era la de verificar que las obras hayan culminado el 11 de febrero del 2006, toda vez que así se declaró en el expediente de regularización. La omisión de tal verificación implica el incumplimiento de su función de certificar la concordancia entre la realidad y la información contenida en el título presentado.

Ahora, la obligación del verificador de constatar que las obras de ampliación, remodelación y demolición parcial, materia de regularización hayan concluido hasta antes del 31 de diciembre de 2016, 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, bastaba con que tal constatación lo realice usando la diligencia ordinaria exigida en el cumplimiento de su labor.

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 pudo haber consultado la información histórica contenida en los registros o archivos de la municipalidad¹ a la que pertenece el inmueble materia de regularización, entre otros;

Que, de lo expresado se deduce la obligación del verificador de constatar que la obra materia de regularización haya concluido dentro del periodo de ley (hasta antes del 31 de diciembre de 2016), implica que el verificador realice las acciones que le permitan concluir razonablemente que la edificación es anterior a la fecha indicada; es decir, basta que la constatación lo realice usando la diligencia ordinaria exigida en el cumplimiento de su labor;

Que, en el presente caso se tiene que en la regularización de obra, inscrita en el asiento B00002 de la Partida N° 46909585 del Registro de Predios de Lima, en la que intervino la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna se señalaron diversas características que presentaba el inmueble, entre otros, como acceso vehicular y la ampliación en el cuarto piso; finalmente la verificadora en el expediente de regularización concluye que el término de esas obras (ampliación, remodelación y demolición parcial) fue el 11 de febrero del 2006 conforme se advierte del Formulario Registral y del Informe Técnico de Verificación con firma certificada ante notario, los cuales constan en el título archivado N° 2021-2758265 del 5 de octubre del 2021.

Que, en el presente caso los medios probatorios que acreditarían que la fecha de la conclusión de la obra del inmueble no es real, son las fotos de los años 2008 y 2010 y las ortofotos de los años 2006 y 2022 que forman parte del Informe Técnico², emitido por el Inspector Catastral Miguel Yalan Grijalba, el cual fuera presentado por el Subgerente de Catastro de la Municipalidad de Miraflores según lo señalado en la resolución de sanción y dictamen que forma parte de dicha resolución. Dichas fotos mostrarían características que la obra objeto de regularización no tendría al 11 de febrero del 2006, fecha en que se declaró la culminación de la obra;

Que, revisados dichos medios probatorios se advierte que en las fotos de fachada del 2008 del inmueble regularizado en su primer piso que da para la calle Atahualpa aun existían las puertas de acceso vehicular y para la calle Piura existía un cerco ciego de fachada (sin vanos de acceso), siendo que recién en la foto del 2010 se visualiza el cerco metálico y ventanas altas (antes puertas de garajes), en ese sentido, se tiene que los estacionamientos dispuestos según los planos al interior del predio suscritos por la verificadora recién pudieron ser satisfechos en julio del 2010, por lo tanto, antes del 2010 no era posible acceder a los estacionamientos. En consecuencia, se tiene que la información brindada por la verificadora respecto de esta característica en el primer piso del inmueble materia de regularización no es real. Sobre este extremo, la Dirección Técnica Registral ha señalado que independientemente de cuál fuera la fecha real, dicho aspecto no cambia en nada el procedimiento pues igual

¹ 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.

² Informe Técnico N° 380-2022-SGCA-GDUMA/MM del 22 de abril del 2022.

correspondía incorporar esta característica al trámite de regularización, por lo que no se habría obtenido ventajas, beneficios al haber brindado un dato que hubiera o sería inexacto, dado que de haber contado con la información obrante en los archivos de la Municipalidad de Miraflores, igual era factible o procedente acogerse al procedimiento de regularización, situación distinta hubiese sido si las obras se hubieran ejecutado con posterioridad a la fecha límite (31 de diciembre del 2016), en resumen no cabría imponer sanción a la administrada en este extremo;

Que, otra característica que advertiría que la culminación de obras del inmueble en cuestión no fue el 11 de febrero del 2006, es la referida a la ampliación en el cuarto piso (salas de usos múltiples y un depósito), de la cual la verificadora dió certeza de su existencia. Al respecto el Inspector Catastral Miguel Yalan Grijalba de la Municipalidad de Miraflores en su Informe Técnico ha señalado que en la ortofoto del año 2006 no se visualiza parte de la ampliación declarada. Asimismo, el citado inspector ha referido que en la ortofoto del 2022 se visualiza las áreas no ampliadas con un metraje de 57.02 m². Adicionalmente, en este extremo, la Dirección Técnica Registral ha señalado que en el informe técnico emitido por la Municipalidad de Miraflores además se hace mención que en el 2022, según las imágenes obrantes en el archivo o registro fotográfico de la citada comuna, en el cuarto piso no se visualiza las áreas ampliadas correspondientes a una sala de usos múltiples y un depósito que ya en el expediente de regularización de fábrica inscrita se ha considerado, indicando que estas ya existirían al 11 de febrero del 2006, por lo que la declaración en el expediente en ese sentido, constituye un dato discrepante de la realidad, al haber graficado en el plano de distribución inscrita y señalado en la memoria descriptiva, documentos inscritos, ambientes que no se aprecian al 2022, fecha en la que ya era imposible acogerse a un procedimiento de regularización de declaratoria de fábrica al amparo de la Ley N° 27157 y su Reglamento; aunado a ello, de lo alegado por la apelante no se advierte cuestionamiento alguno a este extremo;

Que, de los medios probatorios citados se deduce que la obra regularizada no culminó la ampliación del cuarto piso (salas de usos múltiples y un depósito) en el 2006, así tampoco se aprecia la existencia de dicha ampliación al 2022, la cual fue graficada en el plano de distribución inscrita y señalado en la memoria descriptiva, y documentos inscritos en consecuencia, no correspondía que la verificadora declare que esa ampliación culminó en febrero del 2006, con lo que se concluye y queda acreditado que la verificadora ha brindado información falsa al señalar que el término de la obra en cuestión fue el 11 de febrero del 2006, en consecuencia, si bien es cierto que la verificadora no debía constatar la fecha exacta en que terminó la obra que regulariza, la verificadora responsable sí se encontraba en la obligación de hacer uso de las herramientas y mecanismos que tenía a su alcance (tales como, la información histórica contenida en los registros o archivos de la municipalidad, entre otros) para descartar que la obra a regularizar al menos no había sido concluida en fecha posterior al periodo de tiempo permitido por ley, en ese sentido, se advierte que la verificadora no ha realizado la regularización usando la diligencia ordinaria exigida en el cumplimiento de su labor conforme lo establece los artículos 24 y 25 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, aprobado por la Resolución N° 188-2004-SUNARP-SN; por lo que no resulta posible acoger lo argumentado por la apelante;

- B. Sobre el argumento de la impugnante de que las conductas imputadas y por las cuales se le ha sancionado son dolosas, pero de la resolución impugnada y del dictamen se le imputa y se le sanciona por no haber actuado de forma diligente para determinar la fecha exacta de la culminación de la obra.

Que, en el presente caso, es necesario resaltar que dada la especial condición del verificador su actuación en el proceso de regularización exige un mínimo deber de cuidado para verificar, con cierto grado de certeza, que la información que indica corresponde a la realidad, por ende, el cumplimiento diligente de su función implica constatar en el lugar la situación y estado de las edificaciones materia de regularización, además de hacer uso de las herramientas y mecanismos que se encuentran a su alcance, a fin de constatar que la realidad física del predio responda a la fecha máxima que habilita la ley para el proceso de regularización; no realizar dichas actuaciones incurre en culpa inexcusable, equiparable a un comportamiento doloso o intencional;

Que, los criterios para concluir que el verificador actuó en culpa inexcusable, equiparable a una conducta dolosa o intencional, son los siguientes: a) si una persona no interviene en la construcción, lo normal u ordinario consiste en recolectar la información, la prueba de los hechos o cualquier elemento, que le permitan razonar y arribar a la fecha (aproximada) de conclusión de dicha construcción, sin embargo, en el presente caso esto no ha ocurrido, b) el verificador no es una persona común, sino un especialista, 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), c) el verificador cuenta con información pública a la que puede tener acceso para contrastar la información brindada por el propietario, por ejemplo los datos históricos o catastrales del predio de la Municipalidad de Miraflores;

Que, a la verificadora se le sancionó al quedar plenamente acreditado que no cumplió diligentemente su función, lo cual, cuando menos denota negligencia grave, lo que permite concluir en lo mismo; que la verificadora ha incurrido en una infracción grave sancionable. Esto debe leerse conjuntamente con lo previsto en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG, que señala que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva;

Que, en esa línea el Tribunal Constitucional³ 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- AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable (...).”*

Que, en ese contexto, en la Resolución Jefatural N° 595-2022-SUNARP/ZRIX/JEF y la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP/ZRIX/JEF, se observa que tanto la imputación y sanción respectivamente impuesta a la verificadora fue por la conducta descrita en el literal b) del artículo 33 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios: *“Falsedad en la información o documentación presentada por el Verificador en el ejercicio de sus funciones”*, la cual constituye falta grave conforme al literal a) del artículo 17 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N° 27157: *“Proporcionar intencionalmente datos falsos o presentar documentación fraguada”*. Asimismo, se observa que en ambas resoluciones y en especial en los informes que lo fundamentan, se menciona al artículo 25 del Reglamento del

³ En la Sentencia del 24 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente 2868-2004-AA/TC (fundamento 21).

Índice de Verificadores del Registro de Predios, el cual describe la obligación de la verificadora de actuar con diligencia, buena fe, veracidad y honestidad;

Que, de lo expuesto se advierte que la conducta imputada a la verificadora es por declarar que la fecha de conclusión de la obra fue el 11 de febrero del 2006; sin embargo, de acuerdo a las pruebas valoradas, ello no correspondía a la realidad, es decir, la verificadora brindó información falsa, conducta que está prevista como falta grave, lo que implica que la verificadora ha incumplido, su deber de actuar con diligencia, buena fe y veracidad establecido en el literal c) del artículo 25 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios. En consecuencia, no resulta amparable lo argumentado por la apelante que se le imputa y sanciona por faltas totalmente distintas, puesto como puede verse la primera instancia no solo le indicó cual es la conducta en que ha incurrido, la cual está prevista como falta, sino también que dicha conducta es la misma por la que se le sancionó, además que también se le comunica a la verificadora las otras obligaciones que ha incumplido producto de la falta en que ha incurrido en el ejercicio de funciones, todo ello conforme a lo establecido por la Ley;

Que, conforme a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento del Índice de Verificadores del Registro de Predios, se precisa que en el caso en que el verificador incurra en la conducta prevista en el artículo 33 del citado Reglamento, esto es: *Falsedad en la información o documentación presentada por el Verificador en el ejercicio de sus funciones*, se procederá a la cancelación de la inscripción del verificador en el Índice. A su vez, el artículo 15 del TUO del Reglamento de la Ley N° 27157 señala que: *“Si se comprobara una falta atribuible a un verificador, se le podrá imponer las siguientes sanciones: a) Suspensión temporal no menor de quince (15) días, ni mayor de seis (6) meses, cuando la falta es leve; b) Cancelación de su registro de verificador si la falta es grave, o a la tercera suspensión por falta leve.* En ese sentido, conforme a las normas citadas se deduce que a la conducta incurrida por la verificadora corresponde imponer la sanción de cancelación, la cual es la misma que se ha impuesto en el presente caso;

Que, en atención a lo expuesto en los considerandos que anteceden, a través del Informe N° 943-2023-SUNARP/OAJ la Oficina de Asesoría Jurídica concluye que corresponde declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna contra la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP-ZRIX/JEF del 21 de julio del 2023, que impuso la sanción de cancelación de su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios, en mérito a los argumentos expuestos;

De conformidad con lo dispuesto en el literal t) del artículo 11 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, aprobado con Resolución N° 035-2022-SUNARP/SN, contando con el visado de la Dirección Técnica Registral y la Oficina de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar infundado el recurso de apelación.

Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna contra la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP-ZRIX/JEF del 21 de julio del 2023, que le impuso la sanción de cancelación de su inscripción en el Índice de Verificadores del Registro de Predios, en mérito a los considerandos expuestos en la presente resolución.

Artículo 2.- Confirmar la responsabilidad administrativa.

CONFIRMAR la Resolución Jefatural N° 384-2023-SUNARP-ZRIX/JEF que declara la existencia de responsabilidad de la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna por los argumentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 3.-Agotamiento de la vía administrativa.

Dar por agotada la vía administrativa, conforme a lo dispuesto por el literal a) del numeral 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 4.- Notificación de la presente resolución.

Disponer la notificación de la presente resolución a la verificadora Amelia Teresa Alencastre Bruna y a la Zona Registral N° IX - Sede Lima.

Regístrese, comuníquese y publíquese en la sede digital de la Sunarp.

Firmado digitalmente
ARMANDO MIGUEL SUBAUSTE BRACESCO
Superintendente Nacional
SUNARP