



## RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 062-2024-MDS/A-GM

Socabaya, 14 de marzo de 2024.

### VISTOS:

Solicitud de Constancia de Posesión para acceso a servicios básicos con Registro T.D. N° 19324-2023; Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD; Recurso de Apelación con Registro T.D. N° 21295-2023; Proveído N° 1538-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD; Informe Legal N° 465-2023-MDS/A-GM-OAJ; Memorando N° 013-2024-MDS/A-GM; Hoja de Coordinación N° 011-2024-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD; Informe N° 013-2024-MDS/A-GM-OAJ; y demás recaudos;

### CONSIDERANDO:

Que, el Artículo 194° de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley N° 30305 – “Ley de Reforma Constitucional”, precisa que las Municipalidades Provinciales y Distritales son órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, en concordancia con el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29792 – Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

Que, la Ley N° 28687, “Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos” establece en su artículo 26° del Título III que los Certificados o Constancias de Posesión son documentos extendidos por las municipalidades distritales de la jurisdicción y exclusivamente para otorgar facilidades para la prestación de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad de su titular.

Que, en concordancia, el Reglamento de la Ley N° 28687 aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA, precisa en su artículo 28° que, son requisitos únicos y exclusivos para la emisión de los Certificados o Constancias de Posesión los siguientes documentos:

- Solicitud simple indicando nombre, dirección y número de D.N.I.
- Copia de D.N.I.
- Plano simple de ubicación del predio.
- Acta de verificación de posesión efectiva del predio emitida por un funcionario de la
- municipalidad distrital correspondiente y suscrita por todos los colindantes del predio o acta policial de posesión suscrita por todos los colindantes de dicho predio.

Asimismo, señala que el Certificado o Constancia de Posesión tendrá vigencia hasta la efectiva instalación de los servicios básicos en el inmueble descrito en dicho Certificado o Constancia.

Que, en cuanto a las causales para denegar su otorgamiento, el artículo 29° del mismo cuerpo normativo señala que el Certificado o Constancia de Posesión no se otorgará a los poseedores de:

- Inmuebles ubicados en áreas zonificadas para usos de equipamiento educativo, reservados para la defensa nacional, en las zonas arqueológicas o que constituyen patrimonio cultural de la Nación.
- Áreas naturales protegidas o zonas reservadas.
- Aquellas calificadas por el Instituto Nacional de Defensa Civil como zona de riesgo.

Que, respecto a la facultad de contradicción, el artículo 217° concordado con el artículo 120° del TUO de la LPAG señala que 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 de reconsideración<sup>1</sup> y apelación<sup>2</sup>, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

<sup>1</sup> Artículo 219.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

<sup>2</sup> Artículo 220.- Recurso de apelación

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, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG) establece en su artículo 220° 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.

Mediante la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 8 de noviembre de 2023, emitida por la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión de Riesgo de Desastres, se declara improcedente la solicitud de Constancia de Posesión presentada por la administrada Amparo Pilco Apaza respecto al predio ubicado en la calle Los Incas, lote 8, Asociación Urbanizadora Mendoza, distrito de Socabaya, provincia y departamento de Arequipa; debido a que dicho predio presenta una zonificación de Zona Agraria destinada a la agricultura y ganadería según el Plan de Desarrollo Metropolitano de Arequipa 2016-2025 del Instituto Municipal de Planeamiento (IMPLA).

Que, dentro de término legal correspondiente, con Registro T.D. N° 21295-2023 de fecha 13 de noviembre de 2023, la administrada Amparo Pilco Apaza presenta su recurso administrativo de apelación en contra del acto administrativo contenido en la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD a fin de que se declare su nulidad. Dicho recurso se sustenta en cuestiones de puro derecho donde alega básicamente que (i) las consideraciones expuestas en la resolución no son aplicables, puesto que la Junta Directiva de la Comunidad Campesina de Pampas Viejas de Socabaya vienen tramitando ante la Municipalidad Distrital de Socabaya la incorporación en el catastro municipal y cambio de zonificación e incorporación ante el IMPLA de las unidades catastrales donde los comuneros y terceros ejercen la posesión por lo que es necesaria la emisión de constancias de posesión, (ii) los terrenos comunales no pertenecen al estado, siendo una propiedad privada colectiva, donde es necesario acceder a los servicios básicos al encontrarse dentro de la expansión urbana, (iii) la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, resultando factible la emisión de una Constancia de Posesión por parte de la MDS, previa presentación de la constancia de posesión emitida por la comunidad a favor de los comuneros, entre otros. Asimismo, ofrece como medio probatorio (i) una inspección "in situ" a fin de determinar que el predio se encuentra dentro de la expansión urbana, (ii) pago de impuesto predial de 2023, (iii) Contrato privado de transferencia de derechos de posesión, (iv) panel fotográfico del predio.

Que, en ese sentido, se puede observar que la controversia radica en determinar si corresponde o no emitir una constancia de posesión a favor de la administrada Amparo Pilco Apaza bajo los alcances del marco normativo que regula la materia.

Que, de la revisión de los antecedentes se tiene el Informe Técnico N° 049-2023-ESHS/TOP-GDU-SEPyGRD-MDS emitido por el Tec. Edgard S. Hanco Sonco, donde se concluye que el predio se encuentra en Zona Agrícola (ZA) según el PDM 2016-2025. Dicha conclusión es recogida por el Sub Gerente de Edificaciones Privadas y Gestión del Riesgo de Desastres para la emisión del acto administrativo impugnado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27° de la Ley N° 28687, "*Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos*" donde se prescribe que bajo ninguna circunstancia la municipalidad correspondiente otorgará autorización a las empresas prestadoras de servicios básicos para la realización de obras en las zonas rígidas para crecimiento urbano, las mismas que corresponden a las áreas arqueológicas, de reserva ecológica, de recreación pública, de expansión vial, de cultivo y turísticas.

Que, es necesario establecer previamente la distinción entre los documentos "Certificado o Constancia de Posesión" y "Autorización para ejecutar las obras", donde el primero es solicitado por el administrado, mientras que el segundo lo solicita la empresa prestadora de servicios básicos EPS. Dicha distinción es necesaria puesto que el Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687 establece las causales denegatorias para cada caso. En ese entender, por un lado, a fin de denegar la solicitud de Certificado o Constancia de Posesión debemos verificar si se encuentra inmerso en alguna causal recogida en el artículo 29° de dicho reglamento; mientras que, por otro lado, la causales de denegatoria para la Autorización de ejecución de obras por parte de las EPS están contenidas en el artículo 34° del mismo cuerpo legal.

Que, consecuentemente, a fin de determinar si corresponde o no otorgar el Certificado o Constancia de Posesión a un administrado se deberá verificar que cumplan con los requisitos recogidos en el artículo 28° del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, así como los establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) procedimiento administrativo con Código PA53104509 "*CONSTANCIA DE POSESION PARA ACCESO DE SERVICIOS BASICOS*".





Que, el acto administrativo contenido en la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 8 de noviembre de 2023, emitida por la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión de Riesgo de Desastres declara improcedente la solicitud de Constancia de Posesión por una causal distinta a las establecidas en el artículo 28° del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, evidenciándose así una indebida motivación, en la medida que la causal invocada por el acto administrativo impugnado es respecto a la solicitud de "Autorización para ejecutar las obras" y no para la obtención del "Certificado o Constancia de Posesión".

Que, para efecto de emitir un juicio de valor fundado en derecho y en observancia del Principio del Debido Procedimiento, la Ley y el Derecho es necesario precisar que los actos administrativos emitidos por las autoridades de la Administración Pública son pasibles de ser declarados nulos siempre que en su contenido exista algún vicio, es decir las entidades públicas pueden declarar la nulidad de actos administrativos a pedido de parte a través de los recursos administrativos establecidos por Ley o puede ejercer dicha potestad de oficio cuando incurra en las causales de nulidad del artículo 10° del Texto Único Ordenado – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y aun cuando los mismos hayan quedado firmes.

Que, en esa línea de ideas, el Artículo 10° del Texto Único Ordenado – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, sobre causales de nulidad instituye: Son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: "1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°. 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por lo que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición. 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

Que, asimismo, el numeral 4) del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 004-2019-JUS, señala: **Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos: (...) 4) Motivación.- EL ACTO ADMINISTRATIVO DEBE ESTAR DEBIDAMENTE MOTIVADO EN PROPORCIÓN AL CONTENIDO Y CONFORME AL ORDENAMIENTO JURÍDICO, también el artículo 6° del mismo cuerpo legal, instituye: Motivación del Acto Administrativo, 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...) 6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.**

Que, lo señalado precedentemente, el Tribunal Constitucional ha establecido el siguiente criterio: "(...) la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación, evidentemente, tal exigencia varía de intensidad según la clase de petición y/o resolución, de otro lado, tal motivación puede generarse previamente a la decisión mediante los informes o dictámenes correspondientes, esto es puede elaborarse simultáneamente con la decisión. En cualquier caso, siempre deberá quedar consignada en la resolución, es por ello que este Tribunal reitera que un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitraria cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa o cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión, de modo que, como ya se ha dicho, motivar una decisión no solo significa expresar únicamente al amparo de que norma legal se expide el acto administrativo, sino fundamentalmente, exponer en forma sucinta, pero suficiente las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.

Que, resulta pertinente precisar que el Derecho a la debida motivación o principio de debida motivación debe analizarse partiendo de la premisa de que encuentra subsumido y es un componente esencial del Principio del Debido Procedimiento el cual a su vez está consagrado como principio del procedimiento administrativo de conformidad con el numeral 1.2) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 004-2019-JUS, el mismo que instituye: "Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo de conformidad. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una







decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten". En ese sentido, se considera que la motivación no solo es una obligación legal de la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que este pueda interponer los medios de impugnación pertinentes, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo que se expide.

Que, la motivación juega un papel fundamental en la emisión de un acto administrativo, pues lo que se pretende con esta exigencia para su validez es que el administrado tenga la plena certeza de cuál ha sido el razonamiento de la administración pública al adoptar una decisión en el ámbito de un procedimiento dentro del cual se afectan sus intereses, debiendo tener una motivación clara, expresa y suficiente, no siendo necesario efectuar un análisis en formulas genéricas o ambiguas.

Que, bajo ese contexto, corresponde evaluar si en la emisión de la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 08 de noviembre de 2023, cumplió con todos los requisitos de validez para su emisión y consecuentemente surta sus efectos jurídicos como tal. Es así que la precitada resolución se encuentra inmersa en la figura jurídica de Nulidad de Oficio, toda vez que carece de motivación, puesto que la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión de Riesgo de Desastres, para sustentar la decisión arribada de declarar improcedente la solicitud de Constancia de Posesión, motivo indebidamente su denegatoria, puesto que en el razonamiento factico evaluó una solicitud de "Autorización para ejecutar las obras" y no la de obtención del "Certificado o Constancia de Posesión". En ese sentido, en la precitada resolución no se ha exteriorizado debidamente las razones que han conducido a adoptar la decisión, puesto que motivar una decisión no solo significa expresar únicamente el amparo de una normatividad que debe ser concordante con la solicitud del administrado, sino exponer en las razones de hecho y el sustento jurídico que justifiquen la decisión tomada, siendo así, la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 08 de noviembre de 2023, se encuentra incurso en causal de nulidad prevista en el Artículo 10° numeral 2 del Texto Único Ordenado - TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, por lo que corresponde declarar la nulidad de oficio del acto administrativo materia de análisis, tanto más si la autoridad administrativa a través de una resolución puede declarar la nulidad de oficio del acto administrativo viciado y dicha competencia recae solo en el superior jerárquico de quien haya emitido el citado acto, conforme lo instituye el artículo 11° numeral 11.2 del Texto Único Ordenado - TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Que, finalmente, a través del Informe Legal N° 465-2023-MDS/A-GM-OAJ la Oficina de Asesoría Jurídica, es de la opinión que, PRIMERO: Se DECLARE FUNDADO el recurso administrativo de apelación interpuesto por la administrada Amparo Pilco Apaza en contra del acto administrativo contenido en la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD emitida el 8 de noviembre de 2023 a través de la cual se declara improcedente la solicitud de Constancia de Posesión; por haberse incurrido en una indebida motivación. SEGUNDO: SE DECLARE NULO todo lo actuado y se retrotraiga el procedimiento hasta antes de efectuar la calificación de la solicitud de emisión de Constancia de Posesión a favor de la administrada Amparo Pilco Apaza respecto al predio ubicado en la calle Los Incas, lote 8, Asociación Urbanizadora Mendoza, distrito de Socabaya, provincia y departamento de Arequipa, bajo el marco normativo señalado en la parte considerativa. TERCERO: Se DISPONGA la notificación de la resolución que resuelve el recurso de apelación a la administrada Amparo Pilco Apaza, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 20° y 21 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. CUARTO: Se disponga la remisión de la documentación correspondiente a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos a fin de que determine las posibles responsabilidades disciplinarias. Asimismo, habiéndose solicitado una evaluación legal integral y motivada con Memorando N° 013-2024-MDS/A-GM, se tiene que, a través del Informe N° 013-2024-MDS/A-GM-OAJ la Oficina de Asesoría Jurídica ratifica el contenido del Informe Legal N° 465-2023-MDS/A-GM-OAJ remitiendo la documentación requerida para el pronunciamiento en segunda instancia.

Que, de conformidad con el Artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, el Artículo 213° numeral 213.2 de la Ley N° 27444, La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida (...), y el Informe Legal N° 465-2023-MDS/A-OAJ e Informe N° 013-2024-MDS/A-GM-OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica;

#### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR FUNDADO** el recurso administrativo de apelación interpuesto por la administrada AMPARO PILCO APAZA en contra del acto administrativo contenido en la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 8 de noviembre de 2023, emitida por la Sub Gerencia de



Edificaciones Privadas y Gestión de Riesgo de Desastres, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** DECLARAR la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Sub Gerencial N° 562-2023-MDS/A-GM-GDU-SEPYGRD de fecha 8 de noviembre de 2023, emitida por la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión de Riesgo de Desastres, y todo lo actuado, por estar incurso en causal de nulidad prevista en el Artículo 10° numeral 2 del Texto Único Ordenado – TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

**ARTÍCULO TERCERO.-** RETROTRAER el estado del procedimiento administrativo, hasta antes de efectuar la calificación de la solicitud de emisión de Constancia de Posesión a favor de la administrada Amparo Pilco Apaza respecto al predio ubicado en la calle Los Incas, lote 8, Asociación Urbanizadora Mendoza, distrito de Socabaya, provincia y departamento de Arequipa, bajo el marco normativo señalado en la parte considerativa.

**ARTÍCULO CUARTO.-** REMITIR los actuados de la presente Resolución a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios PAD, a fin de determinar si corresponde la apertura de procedimiento administrativo disciplinario, contra los que resulten responsables por la declaratoria de nulidad de la Resolución Sub Gerencial materia de la presente resolución, conforme lo previsto en el artículo 11° numeral 11.3 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo, Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS.

**ARTÍCULO QUINTO.-** NOTIFICAR con arreglo a ley.

REGISTRESE, COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SOCABAYA

C.P.C. José Damián CHOQUE CHURA  
GERENTE MUNICIPAL

