



RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N° 005-2026-MDS/A-GM

Socabaya, 16 de enero de 2026.

VISTOS:

Solicitud de constancia de posesión para acceso a servicios básicos con Registro T.D. N° 21620-2025, de fecha 19 de septiembre del 2025; Informe N° 284-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD-VBO; Carta Sub Gerencial N° 1165-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD; Recurso de Apelación con Registro T.D. N° 23887-2025; Informe N° 352-2025-MDS/GM-GDU-SEPyGRD-MACL; Informe N° 3993-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD; Informe N° 1854-2025-MDS/A/GM/GDU; Proveído N° 2597-2025; Informe Legal N° 005-2026-MDS/A-GM-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, el inciso 120.I del artículo 120° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, regula la facultad de contradicción administrativa, estableciendo que frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, a fin de que sea revocado, modificado, anulado o suspendidos sus efectos. Concordante con ello, el artículo 217° inciso 217.I, del mismo cuerpo legal, dispone que la facultad de contradicción procede en la vía administrativa mediante los recursos administrativos, iniciando con ello, el correspondiente procedimiento recursivo.

Que, el artículo 220° del “TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General”, establece que el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustenta 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, el Reglamento de la Ley N° 31145 – Ley del Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales; aprobado por Decreto Supremo N° 014-2022-MIDRAGRI, en su artículo 12°, establece los Requisitos comunes para el saneamiento físico legal y formalización de predios rústicos de propiedad del Estado que se inicie de oficio o a solicitud de parte.

Que, la Resolución Ministerial N° 029-2020-MIDAGRI, (modificada con el Art. 2; por Resolución Ministerial 0097-2023-MIDAGRI – 27 mar, 2023), en su artículo 2°, respecto del Ámbito de Aplicación – (...) son de obligatorio cumplimiento por parte de las agencias agrarias de los gobiernos regionales y de las municipalidades distritales respectivas, facultadas para la expedición de constancia de posesión con fines de saneamiento físico legal y formalización de predios rústicos. Asimismo, el artículo 4°, señala que las Autoridades competentes para expedir constancias de posesión – son competentes con fines de formalización, las agencias agrarias y las municipalidades distritales, correspondientes al ámbito territorial. El artículo 5°, establece los Requisitos – para la emisión de constancias de posesión los interesados deben de presentar su solicitud ante la municipalidad distrital respectiva, consignando sus datos generales, así como los datos del predio, que permitan establecer su ubicación geográfica (nombre del predio, denominación, unidad catastral, área, sector, distrito, provincia), acompañando los documentos que acrediten la posesión y explotación económica del predio rústico con fines agropecuarios. El artículo 7°, señala los Casos de Improcedencia de constancias de posesión – No procede expedición de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos en tierras de propiedad o posesión de comunidades campesinas y nativas, en áreas de ampliación de comunidades campesinas nativas, ni en áreas de reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación, áreas en trámite para el establecimiento de reservas para los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, en concordancia con las leyes de la materia y tratados internacionales en vigor. El artículo 9°, la Responsabilidad Administrativa: El servidor a cargo de la inspección ocular en el predio y de la emisión del respectivo informe técnico, asume responsabilidad





administrativa, civil y penal por la veracidad de los hechos constatados en la diligencia de inspección ocular, los cuales deben de constar en el acta.

Que, con Registro T.D. N° 21620-2025, de fecha 19 de septiembre del 2025, el administrado JEFFERSON RAUL DELGADO QUISPE, solicita constancia de posesión para acceso a servicios básicos.

Que, con Informe N° 284-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD-VBO, de fecha 10 de octubre del 2025, el Evaluador en Edificaciones Privadas y Habilitaciones Urbanas concluye que en cumplimiento del PDM 2016-2025, el predio se encuentra dentro de la zonificación de zona agrícola (ZA) y reserva paisajista (RP), las cuales no son urbanizables ni edificables, por lo que es de opinión desfavorable, debido a que el trámite no se encuentra en la normatividad vigente.

Que, con Carta Sub Gerencial N° 1165-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD, de fecha 10 de octubre del 2025, se concluye que la solicitud del administrado deviene en improcedente conforme al cumplimiento del PDM 2016-2025, siendo notificada al administrado con fecha 14 de octubre del 2025.

Que, con Registro T.D. N° 23887-2025, de fecha 20 de octubre del 2025, el administrado, interpone recurso de apelación referente al expediente 21620-2025, aclarando que su pretensión es otra, siendo "Constancia de posesión para predio rural, para trámites administrativos ante la dirección regional de agricultura".

Determinación de la competencia y marco normativo aplicable

Que, dentro del ejercicio de las funciones administrativas se encuentra el respeto del principio de jerarquía normativa conforme al artículo 51° de la Constitución Política del Perú, conforme al cual se establece que toda norma legal se sujeta estrictamente al marco constitucional vigente, en este sentido el artículo 194° de la constitución reconoce la autonomía política, económica y administrativa, precisando que dicha autonomía se ejerce únicamente en asuntos de su competencia, lo que excluye cualquier actuación fuera del ámbito normativamente habilitado. En adición a ello, el art. II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 *Ley Orgánica de Municipalidades*, reafirma la autonomía municipal conforme a principios también establecidos, en consecuencia, la municipalidad no solo debe de contar con competencias materiales, sino con procedimientos administrativos formales que ordenen su ejercicio.

Sobre el uso del Recurso de Apelación para fines Ultra Petita

Que, conforme al TUO (Texto Único Ordenado) de la Ley N° 27444 *Ley del Procedimiento Administrativo General*, establece en su art. IV del Título Preliminar los principios de legalidad y debido procedimiento, los cuales obligan a toda autoridad administrativa a actuar con sometimiento pleno de la constitución, ley y derecho, garantizando que el procedimiento se desarrolle conforme a reglas definidas, respetando la finalidad de la solicitud formulada por el administrado. En esta línea, el procedimiento administrativo queda delimitado por la pretensión expresa planteada inicialmente en la solicitud inicial, no siendo jurídicamente viable su modificación en etapa recursiva. Ya que, el artículo 220° del mismo cuerpo normativo regula el recurso de apelación como un mecanismo impugnatorio de naturaleza revisora, orientado a cuestionar el acto administrativo emitido en primera instancia por una distinta interpretación de las pruebas o por cuestiones de puro derecho, debiendo el superior jerárquico pronunciarse exclusivamente sobre el acto impugnado y dentro de los límites de la pretensión originalmente formulada. Pretender introducir una finalidad distinta en sede de apelación desnaturaliza dicho recurso y vulnera el debido procedimiento administrativo.

Sobre el cambio de pretensión, la facultad de constancias de posesión para fines de formalización de predios rústicos y el TUPA de la Municipalidad Distrital de Socabaya

Que, la normativa sectorial vinculada al saneamiento físico-legal y formalización de predios rústicos —en particular el artículo 12 del Reglamento de la Ley N.º 31145, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-2022-MIDAGRI, y los artículos 2, 4 y 5 de la Resolución Ministerial N.º 029-2020-MIDAGRI, modificada por la Resolución Ministerial N.º 0097-2023-MIDAGRI— reconoce expresamente que las municipalidades distritales se encuentran facultadas para expedir constancias de posesión con fines de saneamiento físico-legal y formalización de predios rústicos, siempre que el interesado cumpla con los requisitos específicos y que el procedimiento se tramite conforme a las reglas y finalidades previstas en dicha normativa. No obstante, dicha facultad debe ejercerse respetando los casos de improcedencia previstos en el artículo 7 de la referida Resolución Ministerial, así como las responsabilidades administrativas, civiles y penales establecidas en su artículo 9. Es por ello que, conforme al TUPA (*Texto Único de Procedimientos Administrativos*) de la Municipalidad Distrital de Socabaya establece de manera expresa los procedimientos administrativos que pueden ser tramitados ante la entidad. Es en este que se encuentra únicamente el procedimiento específico de "Constancia de posesión





para acceso a servicios básicos" no existiendo entonces procedimiento de constancias de posesión para fines de formalización de predios rurales, lo que impide que la municipalidad pueda hacer reconducción o variar la pretensión formulada en sede recursiva, sin afectar la seguridad jurídica y el debido procedimiento.

Respecto al caso en concreto

Que, del análisis del expediente administrativo N° 21620, correspondiente a la solicitud de constancia de posesión para acceso a servicios básicos, así como del recurso de apelación interpuesto contra la resolución que declaró su improcedencia, se advierte que la pretensión formulada por la administrada quedó claramente delimitada desde el inicio del procedimiento, dentro de su solicitud, en los que se señala específicamente el acceso a servicios básicos. En atención a ello, la evaluación realizada en primera instancia determinó correctamente a dicha pretensión, determinándose la improcedencia de la solicitud al verificarse que el predio se ubica en zona agrícola y de reserva paisajista, conforme al Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM 2016-2025) conforme al Informe Técnico N° 284-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD-VBO. Posteriormente, en sede de apelación, la administrada sostiene que la finalidad de su solicitud no habría sido el acceso a servicios básicos, sino la obtención de una constancia de posesión con fines de formalización de predios agrarios o rurales, lo cual supone una variación sustancial de la pretensión originalmente planteada. Al respecto, debe precisarse que el recurso de apelación, conforme al artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, tiene naturaleza revisora y se encuentra orientado a cuestionar el acto administrativo impugnado dentro de los límites del procedimiento iniciado, no siendo jurídicamente viable introducir una nueva finalidad o reconducir el objeto del procedimiento en esta etapa, en observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento.

Que, se advierte que, en sede de apelación, el administrado ha pretendido variar la finalidad de su solicitud hacia un procedimiento diferente de "Constancia de Posesión para fines de formalización de predios agrarios", lo cual es jurídicamente inadmisibles en etapa recursiva, conforme a la naturaleza del recurso y los principios de legalidad y debido procedimiento.

Que, si bien la norma sectorial, en particular el Reglamento de la Ley N° 31145 y la Resolución Ministerial N° 029-2020-MIDAGRI, modificada por la Resolución Ministerial N° 0097-2023-MIDAGRI reconoce que las municipalidades distritales cuentan con competencia material para expedir constancias de posesión con fines de saneamiento físico-legal y formalización de predios rústicos, dicha competencia debe ejercerse dentro de procedimientos administrativos debidamente regulados. En ese sentido, se verifica que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) vigente de la Municipalidad Distrital de Socabaya únicamente contempla el procedimiento de constancia de posesión para acceso a servicios básicos, no encontrándose previsto un procedimiento específico para la emisión de constancias de posesión con fines de formalización agraria. En consecuencia, al haberse evaluado la solicitud conforme a la pretensión inicialmente formulada y al no resultar procedente su modificación en sede recursiva, corresponde ratificar la improcedencia del acto administrativo impugnado, al haberse emitido en estricto respeto del principio de legalidad y dentro del marco de competencias y procedimientos vigentes. Sin perjuicio de ello, resulta pertinente dejar constancia de que el administrado, de considerarlo necesario, podrá iniciar un nuevo procedimiento administrativo, distinto e independiente, conforme a la normativa sectorial aplicable y a las disposiciones que regulan la actuación municipal, sin que ello implique pronunciamiento alguno sobre el fondo de una eventual solicitud con finalidad distinta.

Que, con Informe Legal N° 005-2026-MDS/A-GM-OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica, EMITE OPINIÓN para que a través de una Resolución de Gerencia Municipal: PRIMERO: Se DESESTIME el recurso de apelación interpuesto, correspondiendo ratificar la improcedencia de la solicitud de constancia de posesión para acceso a servicios básicos, toda vez que la pretensión inicial formulada fue correctamente evaluada en primera instancia y el predio en materia de solicitud se encuentra ubicado en zona agrícola y de reserva paisajista, motivo por el cual resulta incompatible con la finalidad declarada del procedimiento tramitado. SEGUNDO: se advierte que, en sede de apelación, la administrada ha pretendido variar la finalidad de su solicitud hacia un procedimiento diferente de "Constancia de Posesión para fines de formalización de predios agrarios", lo cual es jurídicamente inadmisibles en etapa recursiva, conforme a la naturaleza del recurso y los principios de legalidad y debido procedimiento. TERCERO: sin perjuicio de lo anterior, se deja constancia de que conforme a la Resolución Ministerial N° 029-2020-MIDAGRI, modificada por la Resolución Ministerial N° 0097-2023-MIDAGRI, las municipalidades distritales cuentan con competencia material para la expedición de constancias de posesión con fines de saneamiento físico-legal y formalización de predios rústicos, competencia que, no obstante, debe ejercerse dentro de procedimientos administrativos debidamente regulados y distintos





al tramitado en el presente expediente. CUARTO: SE DE POR AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA, de conformidad con lo establecido en el artículo 228° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. QUINTO: Se DISPONGA la notificación de la resolución que resuelve el recurso de apelación a la parte recurrente, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 20° y 21 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. RECOMENDACIÓN: Se recomienda, por tanto, orientar a la administrada para que, de considerarlo pertinente, inicie un nuevo procedimiento administrativo, distinto e independiente, conforme a la normativa sectorial aplicable, para la eventual solicitud de una constancia de posesión con fines de formalización de predios rurales, sin que ello implique pronunciamiento alguno sobre el fondo de dicha pretensión. Así también, se recomienda mantener la improcedencia del trámite, conforme a los resuelto por la Subgerencia de Edificaciones Privadas y GRD, y que Gerencia Municipal en aplicación de los principios de legalidad, debido procedimiento y jerarquía normativa, disponga acciones que correspondan, tal como la incorporación del procedimiento de constancia de posesión rural con fines de formalización en la próxima modificación del TUPA municipal.

Que, de conformidad con el Artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y el Informe Legal N° 005-2026-MDS/A-GM-OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE APELACIÓN, interpuesto por el administrado JEFFERSON RAÚL DELGADO QUISPE en contra del acto administrativo contenido en la Carta Sub Gerencial N° 1165-2025-MDS/A-GM-GDU-SEPyGRD, ratificándose la improcedencia de la solicitud de constancia de posesión para acceso a servicios básicos, toda vez que la pretensión inicial formulada fue correctamente evaluada en primera instancia y el predio materia de solicitud se encuentra ubicado en zona agrícola y de reserva paisajista, motivo por el cual resulta incompatible con la finalidad declarada del procedimiento tramitado, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- CONFIRMAR en todos sus extremos la Carta Sub Gerencial N° 1165-2025-MDS/A-GM/GDU-SEPyGRD, emitida por la Subgerencia de Edificaciones Privadas y Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO TERCERO.- DAR por Agotada la Vía Administrativa, de conformidad a lo señalado en el artículo 228° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con D.S. 004-2019-JUS.

ARTÍCULO CUARTO.- DEVOLVER el expediente administrativo a la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión del Riesgo de Desastres, a fin que continúe su curso conforme a ley.

ARTÍCULO QUINTO.- DISPONER a la Sub Gerencia de Edificaciones Privadas y Gestión del Riesgo de Desastres, en aplicación de los principios de razonabilidad y jerarquía normativa, inicie las acciones que correspondan, para la incorporación del procedimiento de constancia de posesión rural con fines de formalización en la próxima modificación del TUPA municipal, a fin de garantizar la uniformidad y coherencia normativa en los trámites administrativos municipales conforme a las obligaciones impuestas por la Resolución Ministerial N° 029-2020-MIDAGRI.

ARTÍCULO SEXTO.- NOTIFICAR con arreglo a ley.

REGISTRESE, COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SOCABAYA
Abog. Roberto Carlos Yañez Valenzuela
GERENTE MUNICIPAL