

RESOLUCIÓN DE GERENCIA MUNICIPAL N°209-2026-GM-MDJLBYR

J.L. Bustamante y Rivero, 30 de julio 2026

EL ESCRITO DE APELACIÓN EXPEDIENTE N°13424-2026; EXPEDIENTE N°13425-2026, EXPEDIENTE N°13426-2026
INFORME LEGAL N°224-2026-OGAJ-MDJLBYR Y;

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 194 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el Art. II del Título preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972; disponen que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local; y tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

Que, la Ley N.º 27444 tiene por finalidad que todos los procedimientos realizados por la Administración Pública protejan y prioricen el “**INTERÉS GENERAL**” de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. Complementariamente el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, prescribe que, el “**INTERÉS PÚBLICO**” tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa.

Que, el Decreto Supremo N°004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en su Artículo 220, establece 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, el jurista Juan Carlos Morón Urbina (Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14ta. Edición. Gaceta Jurídica. Editorial El Búho E.I.R.L., Lima – Perú, Publicado en Julio 2019, Pág. 223, Título IV “¿Ante quién se presenta el recurso?”) Señala:

“Conforme a la norma comentada el recurso de apelación habrá de presentarse ante el mismo órgano que expidió la resolución, para que conminatoriamente eleve lo actuado a su superior, con todo el expediente organizado. El plazo para la elevación del expediente es en el día de su presentación (Núm. 14.1 del Art. 143 del TUO de la LPAG), bajo responsabilidad (Núm. 261.2 del Art. 261 del TUO de la LPAG). No cabe por parte del órgano recurrido, ninguna acción de juzgar la admisibilidad o no del recurso, realizar informes para el superior, ni cualquier acción adicional que no sea presentar el caso al superior jerárquico”. El subrayado es nuestro.

Igualmente, el Numeral 218.2 del Artículo 218 del TUO de la Ley 27444; establece como término para la interposición del recurso, el plazo de quince (15) días perentorios.

Que, el artículo 120 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N°004-2019-JUS, señala que frente a un acto administrativo que se supone viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en la citada norma.

Con referencia al caso en concreto:

Que, con fecha 10 de enero del 2022, se entiende el Acta de Constatación N°006815 a fin de verificar las condiciones existentes en el bien ubicado en Tejar Chico (Simón Bolívar) /Lote N° 04 Calle José Olaya del distrito de José Luis Bustamante y Rivero provincia y departamento de Arequipa, se constató lo siguiente: sótano 15m2 aproximadamente. 1er nivel 100m2 aproximadamente. “La construcción de 01 sótano de 15 m2 aproximadamente en proceso de techado, ocupa vía pública con trompo para masilla de concreto y material de construcción”. Se ordena paralizar los trabajos – regularizar Licencia de Edificación.

Que, con fecha 07 de febrero del 2022, se extiende el Acta de Constatación N°006843 a fin de verificar las condiciones existentes en el bien ubicado en Tejar Chico (simón Bolívar) /Lote N° 04- Calle José Olaya del distrito de José Luis Bustamante y Rivero, provincia y departamento de Arequipa, se constató lo siguiente: 1er nivel 156m2 aproximadamente, 2do nivel 30m2 aproximadamente, sótano 15m2 aproximadamente. “No regularización de licencia de obra ni la paralización de los trabajos de construcción. 1er nivel casco rojo, 2do nivel levantado de paredes y vaciado de canastillas”. Se ordena la paralización de los trabajos de construcción.



MUNICIPALIDAD DISTRITAL
JOSÉ LUIS
BUSTAMANTE
Y RIVERO
Creado por Ley N° 25435
AREQUIPA - PERÚ

Que, con fecha 09 de enero del 2024, se extiende el Acta de Constatación N°009015 a fin de verificar las condiciones existentes en el bien ubicado en Tejar Chico (Simón Bolívar) / Lote N°04 Calle José Olaya del distrito de José Luis Bustamante y Rivero, provincia y departamento de Arequipa, se constató lo siguiente: 1er nivel 38m2 aproximadamente, 2do nivel 38 m2 aproximadamente y en 3er nivel 20m2 aproximadamente, sótano 15m2 aproximadamente. "La no regularización de su licencia de obra, construcción realizada en terreno sin habilitación urbana. Construcción ya terminada con puertas y ventanas ya habilitadas". Se ordena regularizar las autorizaciones correspondientes.

Como consecuencia de dichas actuaciones de fiscalización, la Subgerencia de Instrucción Administrativa inició el Procedimiento Administrativo Sancionador mediante la Notificación de Cargo N° 148-2025/SGIA/GFYs/MDJLBYR, la cual fue notificada a los copropietarios del inmueble durante los días 03, 10, 15, 17 y 18 de julio de 2025, imputándoles la comisión de las infracciones tipificadas en los numerales 1.01.1 y 1.02.1 del Cuadro de Infracciones y Escala de Multas aprobado por la Ordenanza Municipal N° 035-2016-MDJLBYR.

Que, durante la etapa instructora se recibió los descargos formulados por los administrados el cual fue evaluado por la autoridad instructora y luego de la valoración de los actuados, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 47-2026/SGIA-GFYs/MDJLBYR, concluyendo inicialmente que correspondía imponer sanción únicamente a la señora Noemí Marroquín Durand y disponer el archivo del procedimiento respecto de los demás copropietarios. Dicho informe fue notificado a todos los administrados los días 09, 10 y 11 de febrero de 2026, otorgándoseles el plazo legal para formular los descargos correspondientes.

Que, dentro de dicho plazo, la señora Noemí Marroquín Durand presentó escrito de descargos con fecha 17 de febrero de 2026, solicitando la nulidad del procedimiento y cuestionando la validez de la imputación formulada, alegando vulneración de los principios de debido procedimiento, tipicidad, culpabilidad, causalidad y non bis in idem. evaluados en la **Resolución de Gerencia N°083-2026-MDJLBYR/GFYs de fecha de 30 de marzo del 2026 y que al evaluar dichos argumentos**, la autoridad decisora efectuó una revisión integral de la documentación obrante en el expediente, verificando además la información contenida en la Partida Registral N° 04018897, concluyendo que no existía sustento suficiente para atribuir la condición de única propietaria a la administrada Noemí Marroquín Durand, manteniéndose la condición de copropietarios de todas las personas comprendidas en el procedimiento. Asimismo, la autoridad valoró el Informe Técnico N°024-2025-LPRA/SGIA/GFYs/MDJLBYR, elaborado por el área técnica, mediante el cual se determinó que la construcción materia de fiscalización contaba con un área edificada total de 167.54 m², distribuida en sótano, primer, segundo y tercer nivel, ejecutada sin licencia de edificación y sobre un terreno que carecía de habilitación urbana. Finalmente, se resuelve que las infracciones imputadas se encontraban plenamente acreditadas, imponiendo a los copropietarios una multa total ascendente a S/ 19,459.39 por la comisión de las infracciones previstas en los numerales 1.01.1 y 1.02.1 del Cuadro de Infracciones y Escala de Multas de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, así como disponer la demolición de la edificación ejecutada sin licencia como medida complementaria.

Que, los administrados presentaron recurso de reconsideración y está resuelta mediante **Resolución de Gerencia N°126-2026-MDJLBYR/GFYs** de fecha de 22 de mayo del 2026 declarándolo improcedente al carecer de prueba nueva.

Que, mediante trámite con N° de **EXPEDIENTE N°13426-2026, DE FECHA 17 DE JUNIO DEL 2026**, la administrada **NILA JUANA QUISPE PAUCAR**, interpone recurso de apelación en contra de la **RESOLUCIÓN DE GERENCIA N°126-2026-MDJLBYR/GFYs**, del 22 de mayo del 2026 y **notificado a la administrada con fecha 27 de mayo del 2026. Por cuanto el administrado habría interpuesto su recurso impugnatorio dentro del plazo establecido (quince (15) días perentorios).**

En los siguientes términos:

(...)

1. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYs, de fecha 30 de marzo de 2026**, la autoridad administrativa decidió sancionar a la recurrente, ignorando los descargos presentados contra el **Acta de Inspección N° 0915-2025**. En dichos descargos, se acreditó fehacientemente la extinción del régimen de copropiedad y, por ende, la improcedencia de la sanción impuesta. No obstante, la autoridad se apartó de la recomendación técnica contenida en el **Informe Final de Instrucción N° 47-2026/SGIA-GFYs/MDJLBYR**, indicando como única justificación de esa decisión que la escritura de partición y adjudicación no se encuentra inscrita en los Registros Públicos, por tanto, su derecho de propiedad no puede ser reconocido.

2. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYs, de fecha 22 de mayo de 2026**, la autoridad administrativa declara improcedente nuestro recurso de reconsideración la misma que se limitó a ratificar los fundamentos de la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYs. Dicha conducta contraviene el deber de motivación de los actos administrativos y el derecho al debido procedimiento, al convertir el recurso de reconsideración en una mera formalidad carente de análisis sustantivo.



MUNICIPALIDAD DISTRITO
JOSÉ LUIS
BUSTAMANTE
Y RÍVERO
Creado por Ley N° 26455
AREQUIPA - PERÚ

3. La sanción recae sobre el Lote N° 4, el cual fue adjudicado a una persona distinta a mi persona mediante el citado instrumento público. La Municipalidad me notifica y sanciona basándose en una partida registral DESACTUALIZADA, ignorando el acto jurídico de partición que ya definió a los propietarios exclusivos.

4. La Escritura Pública constituye un documento de fecha cierta y validez plena (Art. 245° del Código Procesal Civil), que plasma la voluntad de las partes de poner fin a la copropiedad, cumpliendo así con su finalidad de individualizar los derechos de cada adjudicatario.

5. El artículo 1352 del Código Civil establece que los contratos se perfeccionan por el consentimiento de las partes, y el artículo 1412 reconoce el derecho de las partes a exigir la formalización de documentos. La Escritura Pública de Adjudicación y Partición es un título que plasma la voluntad de división y el fin de la COPROPIEDAD. Su validez no depende de la inscripción, sino de su otorgamiento y firma ante Notario Público.

La resolución que pretendo apelar se sustenta, entre otras cosas, en infracciones relativas al "acondicionamiento de terrenos rústicos". No obstante, la propia administración municipal, en su Hoja Resumen (HR) y documentación tributaria interna, reconoce y clasifica el predio como "Predio Urbano".

a) Principio de Actos Propios (Venire contra factum proprium nulli conceditur): La Municipalidad no puede, por un lado, exigir el pago de arbitrios y tributos bajo la categoría de "Predio Urbano" y, por otro lado, pretender sancionar al administrado alegando que el terreno es "rústico" o que requiere "habilitación urbana" para justificar una doble multa.

b) Inexistencia de la Infracción 1.01.1: Si el predio está registrado en sus propios archivos como urbano, queda demostrado que la conducta tipificada en el numeral 1.01.1 (acondicionamiento de terreno rústico) es inexistente, pues la naturaleza del suelo ya ha sido determinada por la propia entidad como URBANA. La administración no puede mantener una doble vara de medir según le convenga para fines recaudatorios o sancionadores.

c) Falta de Motivación y Coherencia: La imposición de una sanción que contradice los registros tributarios de la propia municipalidad constituye un vicio grave de motivación y una vulneración al principio de predictibilidad y buena fe administrativa.

Sobre la ausencia de autonomía fáctica para la doble imputación:

1. La autoridad instructora pretende sancionar de forma acumulativa por las infracciones tipificadas en los numerales 1.01.1 (habilitación/acondicionamiento de terreno rústico) y 1.02.1 (construir sin licencia) del CIEM de la Ordenanza N° 035-2016-MDJLBYR. Sin embargo, de la revisión del Acta de Inspección N° 0915-2025, se desprende que la administración ha constatado un único objeto material: una edificación terminada y habitada.

2. Desde una perspectiva técnica y objetiva, no existe en el expediente prueba alguna que demuestre que se haya realizado dos conductas independientes y separadas en el tiempo o en el espacio. La administración incurre en un error de derecho al pretender "fraccionar" un solo sustrato fáctico para aplicar dos sanciones distintas, ignorando que la existencia de la edificación es, a su vez, lo que la autoridad califica como "acondicionamiento". Esta duplicidad en la calificación vulnera el Principio de Tipicidad, pues la conducta no puede ser "estirada" para calzar forzosamente en todos los tipos infractores que la autoridad considere convenientes.

"El procedimiento administrativo adolece de un vicio sustancial por falta de coherencia lógica y motivación aparente, derivado de la contradicción insalvable entre el Informe de Instrucción y la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS y Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYS

3. En efecto, el Informe Final de Instrucción N° 047-2026/SGIA, en su punto 5.4, reconoce expresamente que el régimen de copropiedad sobre el inmueble ha sido extinguido, identificando con precisión que la propiedad del Lote N° 4 corresponde a la señora Noemí Marroquín Durand, concluyendo acertadamente que la sanción debe recaer sobre el propietario real del predio. No obstante, la Resolución de Gerencia impugnada se aparta injustificadamente de dicha conclusión, adoptando una postura contradictoria al pretender que, por la falta de inscripción registral de la Escritura Pública de Partición y Adjudicación, el título pierde validez probatoria respecto a la titularidad.

4. Esta conducta administrativa configura una arbitrariedad, puesto que, la Municipalidad no puede, bajo un mismo procedimiento, mantener criterios antagónicos sobre la legitimidad pasiva de los administrados. Si el órgano instructor reconoció la propiedad de la Sra. Marroquín Durand basándose en el título público, la Gerencia no puede desestimar dicho documento mediante una interpretación formalista que contraviene el principio de verdad material. Al apartarse de su propio informe técnico sin una motivación reforzada que justifique un cambio de criterio, la autoridad ha incurrido en un vicio de nulidad por una motivación aparente, vulnerando gravemente el derecho al debido procedimiento y la seguridad jurídica.(...)

Que, mediante trámite con N° de EXPEDIENTE N°13425-2026, DE FECHA 17 DE JUNIO DEL 2026, la administrada **ANASTACIA PAUCAR YERBA**, interpone recurso de apelación en contra de la **RESOLUCIÓN DE GERENCIA N°126-2026-MDJLBYR/GFYS**, del 22 de mayo del 2026 y **notificado a la administrada con fecha 27 de mayo del 2026**. Por cuanto el administrado habría interpuesto su recurso impugnatorio dentro del plazo establecido (quince (15) días perentorios).

En los siguientes términos:

(...)

1. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS**, de fecha **30 de marzo de 2026**, la autoridad administrativa decidió sancionar a la recurrente, ignorando los descargos presentados contra el **Acta de Inspección N° 0915-2025**. En dichos descargos, se acreditó fehacientemente la extinción del régimen de copropiedad y, por ende, la improcedencia de la sanción impuesta. No obstante, la autoridad se apartó de la recomendación técnica contenida en el **Informe Final de Instrucción N° 47-2026/SGIA-GFYS/MDJLBYR**, indicando como única justificación de esa decisión que la escritura de partición y adjudicación no se encuentra inscrita la en los Registros Públicos, por tanto, su derecho de propiedad no puede ser reconocido.

2. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYS**, de fecha **22 de mayo de 2026**, la autoridad administrativa declara improcedente nuestro recurso de reconsideración la misma que se limitó a ratificar los fundamentos de la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS. Dicha conducta contraviene el deber de motivación de los actos administrativos y el derecho al debido procedimiento, al convertir el recurso de reconsideración en una mera formalidad carente de análisis sustantivo.

3. La sanción recae sobre el Lote N° 4, el cual fue adjudicado a una persona distinta a mi persona mediante el citado instrumento público. La Municipalidad me notifica y sanciona basándose en una partida registral DESACTUALIZADA, ignorando el acto jurídico de partición que ya definió a los propietarios exclusivos.

4. La Escritura Pública constituye un documento de fecha cierta y validez plena (Art. 245° del Código Procesal Civil), que plasma la voluntad de las partes de poner fin a la copropiedad, cumpliendo así con su finalidad de individualizar los derechos de cada adjudicatario.

5. El artículo 1352 del Código Civil establece que los contratos se perfeccionan por el consentimiento de las partes, y el artículo 1412 reconoce el derecho de las partes a exigir la formalización de documentos. La Escritura Pública de Adjudicación y Partición es un título que plasma la voluntad de división y el fin de la COPROPIEDAD. Su validez no depende de la inscripción, sino de su otorgamiento y firma ante Notario Público.

La resolución que pretendo apelar se sustenta, entre otras cosas, en infracciones relativas al "acondicionamiento de terrenos rústicos". No obstante, la propia administración municipal, en su Hoja Resumen (HR) y documentación tributaria interna, reconoce y clasifica el predio como "Predio Urbano".

a) Principio de Actos Propios (Venire contra factum proprium nulli conceditur): La Municipalidad no puede, por un lado, exigir el pago de arbitrios y tributos bajo la categoría de "Predio Urbano" y, por otro lado, pretender sancionar al administrado alegando que el terreno es "rústico" o que requiere "habilitación urbana" para justificar una doble multa.

b) Inexistencia de la Infracción 1.01.1: Si el predio está registrado en sus propios archivos como urbano, queda demostrado que la conducta tipificada en el numeral 1.01.1 (acondicionamiento de terreno rústico) es inexistente, pues la naturaleza del suelo ya ha sido determinada por la propia entidad como URBANA. La administración no puede mantener una doble vara de medir según le convenga para fines recaudatorios o sancionadores.

c) Falta de Motivación y Coherencia: La imposición de una sanción que contradice los registros tributarios de la propia municipalidad constituye un vicio grave de motivación y una vulneración al principio de predictibilidad y buena fe administrativa.

Sobre la ausencia de autonomía fáctica para la doble imputación:

1. La autoridad instructora pretende sancionar de forma acumulativa por las infracciones tipificadas en los numerales 1.01.1 (habilitación/acondicionamiento de terreno rústico) y 1.02.1 (construir sin licencia) del CIEM de la Ordenanza N° 035-2016-MDJLBYR. Sin embargo, de la revisión del Acta de Inspección N° 0915-2025, se desprende que la administración ha constatado un único objeto material: una edificación terminada y habitada.

2. Desde una perspectiva técnica y objetiva, no existe en el expediente prueba alguna que demuestre que se haya realizado dos conductas independientes y separadas en el tiempo o en el espacio. La administración incurre en un error de derecho al pretender "fraccionar" un solo sustrato fáctico para aplicar dos sanciones distintas, ignorando que la existencia de la

edificación es, a su vez, lo que la autoridad califica como "acondicionamiento". Esta duplicidad en la calificación vulnera el Principio de Tipicidad, pues la conducta no puede ser "estirada" para calzar forzosamente en todos los tipos infractores que la autoridad considere convenientes.

El procedimiento administrativo adolece de un vicio sustancial por falta de coherencia lógica y motivación aparente, derivado de la contradicción insalvable entre el Informe de Instrucción y la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS y Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYS

3. En efecto, el Informe Final de Instrucción N° 047-2026/SGIA, en su punto 5.4, reconoce expresamente que el régimen de copropiedad sobre el inmueble ha sido extinguido, identificando con precisión que la propiedad del Lote N° 4 corresponde a la señora Noemí Marroquín Durand, concluyendo acertadamente que la sanción debe recaer sobre el propietario real del predio. No obstante, la Resolución de Gerencia impugnada se aparta injustificadamente de dicha conclusión, adoptando una postura contradictoria al pretender que, por la falta de inscripción registral de la Escritura Pública de Partición y Adjudicación, el título pierde validez probatoria respecto a la titularidad.

4. Esta conducta administrativa configura una arbitrariedad, puesto que, la Municipalidad no puede, bajo un mismo procedimiento, mantener criterios antagónicos sobre la legitimidad pasiva de los administrados. Si el órgano instructor reconoció la propiedad de la Sra. Marroquín Durand basándose en el título público, la Gerencia no puede desestimar dicho documento mediante una interpretación formalista que contraviene el principio de verdad material. Al apartarse de su propio informe técnico sin una motivación reforzada que justifique un cambio de criterio, la autoridad ha incurrido en un vicio de nulidad por una motivación aparente, vulnerando gravemente el derecho al debido procedimiento y la seguridad jurídica. (...)

Que, mediante trámite con N° de EXPEDIENTE N°13425-2026, DE FECHA 17 DE JUNIO DEL 2026, la administrada FLORA BEATRIZ PAUCAR YERBA, interpone recurso de apelación en contra de la **RESOLUCIÓN DE GERENCIA N°126-2026-MDJLBYR/GFYS**, del 22 de mayo del 2026 y **notificado a la administrada con fecha 27 de mayo del 2026**. Por cuanto el administrado habría interpuesto su recurso impugnatorio dentro del plazo establecido (quince (15) días perentorios).

1. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS, de fecha 30 de marzo de 2026**, la autoridad administrativa decidió sancionar a la recurrente, ignorando los descargos presentados contra el **Acta de Inspección N° 0915-2025**. En dichos descargos, se acreditó fehacientemente la extinción del régimen de copropiedad y, por ende, la improcedencia de la sanción impuesta. No obstante, la autoridad se apartó de la recomendación técnica contenida en el **Informe Final de Instrucción N° 47-2026/SGIA-GFYS/MDJLBYR**, indicando como única justificación de esa decisión que la escritura de partición y adjudicación no se encuentra inscrita la en los Registros Públicos, por tanto, su derecho de propiedad no puede ser reconocido.

2. Mediante la **Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYS, de fecha 22 de mayo de 2026**, la autoridad administrativa declara improcedente nuestro recurso de reconsideración la misma que se limitó a ratificar los fundamentos de la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS. Dicha conducta contraviene el deber de motivación de los actos administrativos y el derecho al debido procedimiento, al convertir el recurso de reconsideración en una mera formalidad carente de análisis sustantivo.

3. La sanción recae sobre el Lote N° 4, el cual fue adjudicado a una persona distinta a mi persona mediante el citado instrumento público. La Municipalidad me notifica y sanciona basándose en una partida registral DESACTUALIZADA, ignorando el acto jurídico de partición que ya definió a los propietarios exclusivos.

4. La Escritura Pública constituye un documento de fecha cierta y validez plena (Art. 245° del Código Procesal Civil), que plasma la voluntad de las partes de poner fin a la copropiedad, cumpliendo así con su finalidad de individualizar los derechos de cada adjudicatario.

5. El artículo 1352 del Código Civil establece que los contratos se perfeccionan por el consentimiento de las partes, y el artículo 1412 reconoce el derecho de las partes a exigir la formalización de documentos. La Escritura Pública de Adjudicación y Partición es un título que plasma la voluntad de división y el fin de la COPROPIEDAD. Su validez no depende de la inscripción, sino de su otorgamiento y firma ante Notario Público.

La resolución que pretendo apelar se sustenta, entre otras cosas, en infracciones relativas al "acondicionamiento de terrenos rústicos". No obstante, la propia administración municipal, en su Hoja Resumen (HR) y documentación tributaria interna, reconoce y clasifica el predio como "Predio Urbano".

a) Principio de Actos Propios (Venire contra factum proprium nulli conceditur): La Municipalidad no puede, por un lado, exigir el pago de arbitrios y tributos bajo la categoría de "Predio Urbano" y, por otro lado, pretender sancionar al administrado alegando que el terreno es "rústico" o que requiere "habilitación urbana" para justificar una doble multa.

b) Inexistencia de la Infracción 1.01.1: Si el predio está registrado en sus propios archivos como urbano, queda demostrado que la conducta tipificada en el numeral 1.01.1 (acondicionamiento de terreno rústico) es inexistente, pues la naturaleza del suelo ya ha sido determinada por la propia entidad como URBANA. La administración no puede mantener una doble vara de medir según le convenga para fines recaudatorios o sancionadores.

c) Falta de Motivación y Coherencia: La imposición de una sanción que contradice los registros tributarios de la propia municipalidad constituye un vicio grave de motivación y una vulneración al principio de predictibilidad y buena fe administrativa.

Sobre la ausencia de autonomía fáctica para la doble imputación:

1. La autoridad instructora pretende sancionar de forma acumulativa por las infracciones tipificadas en los numerales 1.01.1 (habilitación/acondicionamiento de terreno rústico) y 1.02.1 (construir sin licencia) del CIEM de la Ordenanza N° 035-2016-MDJLBYR. Sin embargo, de la revisión del Acta de Inspección N° 0915-2025, se desprende que la administración ha constatado un único objeto material: una edificación terminada y habitada.

2. Desde una perspectiva técnica y objetiva, no existe en el expediente prueba alguna que demuestre que se haya realizado dos conductas independientes y separadas en el tiempo o en el espacio. La administración incurre en un error de derecho al pretender "fracccionar" un solo sustrato fáctico para aplicar dos sanciones distintas, ignorando que la existencia de la edificación es, a su vez, lo que la autoridad califica como "acondicionamiento". Esta duplicidad en la calificación vulnera el Principio de Tipicidad, pues la conducta no puede ser "estirada" para calzar forzosamente en todos los tipos infractores que la autoridad considere convenientes.

"El procedimiento administrativo adolece de un vicio sustancial por falta de coherencia lógica y motivación aparente, derivado de la contradicción insalvable entre el Informe de Instrucción y la Resolución de Gerencia N° 083-2026-MDJLBYR/GFYS y Resolución de Gerencia N° 126-2026-MDJLBYR/GFYS

3. En efecto, el Informe Final de Instrucción N° 047-2026/SGIA, en su punto 5.4, reconoce expresamente que el régimen de copropiedad sobre el inmueble ha sido extinguido, identificando con precisión que la propiedad del Lote N° 4 corresponde a la señora Noemí Marroquín Durand, concluyendo acertadamente que la sanción debe recaer sobre el propietario real del predio. No obstante, la Resolución de Gerencia impugnada se aparta injustificadamente de dicha conclusión, adoptando una postura contradictoria al pretender que, por la falta de inscripción registral de la Escritura Pública de Partición y Adjudicación, el título pierde validez probatoria respecto a la titularidad.

4. Esta conducta administrativa configura una arbitrariedad, puesto que, la Municipalidad no puede, bajo un mismo procedimiento, mantener criterios antagónicos sobre la legitimidad pasiva de los administrados. Si el órgano instructor reconoció la propiedad de la Sra. Marroquín Durand basándose en el título público, la Gerencia no puede desestimar dicho documento mediante una interpretación formalista que contraviene el principio de verdad material. Al apartarse de su propio informe técnico sin una motivación reforzada que justifique un cambio de criterio, la autoridad ha incurrido en un vicio de nulidad por una motivación aparente, vulnerando gravemente el derecho al debido procedimiento y la seguridad jurídica. (...)

Al respecto se puede colegir lo siguiente:

Que, el artículo 51 de la Constitución, que consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía normativa de la Constitución, dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. **Del mismo modo, el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas.** Por su parte, el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución establece que es atribución del Congreso de la República dar leyes. Consecuentemente, de las normas citadas se colige que, en nuestro ordenamiento jurídico, el primer rango normativo corresponde a la Constitución y el segundo a la ley y a las normas con dicho rango, entre las que se encuentran las ordenanzas municipales.

Que, según el artículo 46 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, indica que: **"Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras (...)"** (El subrayado es nuestro).

Que, conforme el artículo 92 respecto a la licencia de construcción, señala: **"Toda obra de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, sea pública o privada, requiere una la licencia de construcción, expedida por la municipalidad provincial, en el caso del cercado, y de la municipalidad distrital dentro de cuya jurisdicción se halla el inmueble, previo certificado de conformidad expedido por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Comité de Defensa Civil, según corresponda, además del cumplimiento de los correspondientes requisitos reglamentarios. Las licencias de construcción y de funcionamiento que otorguen las municipalidades deben estar, además, en conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial".** Del mismo modo, el artículo 93, respecto facultades especiales de las municipalidades, establece: **"Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para: (...) 2. Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción".**

Que, artículo 8 del TUO de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, establece: **"Están obligados a solicitar las licencias a que se refiere la presente Ley, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarios, usufructuarios, superficiarios, concesionarios o titulares de una servidumbre o afectación en uso o todos aquellos titulares que cuentan con derecho a habilitar y/o edificar".**

Que, la Ley N°29090 - Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, establece la obligatoriedad de contar con licencia municipal previa para realizar habilitaciones urbanas, así como para construir, remodelar, ampliar, restaurar o demoler edificaciones. Que, el Reglamento de la Ley N°29090, aprobado por D.S. N°029-2019-VIVIENDA y modificatorias, prohíbe la ejecución de obras sin licencia, configurándose infracción administrativa aun cuando las obras se encuentren en ejecución o concluidas.

Que, mediante la Ordenanza Municipal N°035-2016-MDJLBYR, Ordenanza que aprueba el reglamento de Aplicación y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero y el Codificador de Infracciones y escala de multas (CIEM) que regula la función fiscalizadora de la Municipalidad distrital de José Luis Bustamante y Rivero.

Que, respecto a la inobservancia de la Verdad Material en la calificación, la descripción que se toma en cuenta no agota el principio de tipicidad porque ignora la realidad fáctica consentida, puesto que dicho principio señala que: " En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas (...)".

Que, la Oficina General de Asesoría Jurídica en el Informe Legal N°292-2026-OGAJ-MDJLBYR señala que del análisis integral, se advierte que todos los apelantes sustentan sus impugnaciones sobre idénticos fundamentos de hecho y de derecho, alegando, en esencia, que la Escritura Pública de Partición y Adjudicación N°0163, de fecha 16 de febrero de 2011, extinguió el régimen de copropiedad existente sobre el inmueble matriz, razón por la cual consideran que únicamente el adjudicatario del lote donde se constató la infracción debía ser considerado sujeto responsable del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, sostienen que la Administración habría desconocido el principio de verdad material, vulnerado el deber de motivación de los actos administrativos, infringido los principios de predictibilidad, informalismo, tipicidad y non bis in idem, así como desconocido las conclusiones contenidas en el INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN N°047-2026/SGIA-GFYS/MDJLBYR. Al respecto, corresponde señalar que los agravios expuestos por los apelantes no resultan suficientes para desvirtuar la presunción de validez que ampara a todo acto administrativo, prevista en el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, conforme al cual los actos administrativos se presumen válidos mientras su nulidad no sea declarada por autoridad competente. En ese sentido, la sola discrepancia con la interpretación jurídica realizada por la Administración no constituye, por sí misma, causal de nulidad ni acredita la existencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 10 del citado cuerpo normativo.

En primer término, corresponde desvirtuar el argumento común de todos los apelantes referido a que la Escritura Pública de Partición y Adjudicación habría extinguido el régimen de copropiedad con efectos suficientes para excluir su responsabilidad administrativa. Si bien es cierto que dicho instrumento constituye un acto jurídico válido en el ámbito del Derecho Civil, conforme a las disposiciones del Código Civil, también lo es que la controversia materia del presente procedimiento no versa sobre la validez del negocio jurídico celebrado entre particulares, sino sobre la determinación de responsabilidades derivadas del ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora de la Municipalidad en materia de control urbano. En ese contexto, resulta indispensable distinguir los efectos civiles de la partición respecto de sus efectos frente a la Administración Pública. La Escritura Pública constituye un título que regula las relaciones patrimoniales entre los otorgantes; sin embargo, ello no implica que produzca automáticamente efectos administrativos ni urbanísticos. Conforme a los artículos 3, 8 y concordantes de la Ley N°29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, vigente al momento de los hechos, toda subdivisión, independización o habilitación urbana requiere la observancia del procedimiento administrativo correspondiente y la emisión del acto aprobatorio por parte de la Municipalidad competente. En consecuencia, mientras dicho procedimiento no haya culminado, la Administración no se encuentra legalmente facultada para reconocer la existencia de unidades inmobiliarias independientes únicamente sobre la base de una escritura pública.

Precisamente, el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 obliga a toda autoridad administrativa a actuar con estricta sujeción al ordenamiento jurídico y dentro de las competencias conferidas por la ley. En virtud de dicho principio, la Municipalidad no podía atribuir eficacia urbanística a un acto jurídico privado que no había culminado el procedimiento administrativo previsto en la Ley N° 29090, pues ello habría significado sustituir un procedimiento de orden público mediante un acto de autonomía privada, vulnerando las competencias municipales en materia de ordenamiento territorial y control de edificaciones.

En ese mismo sentido, tampoco resulta atendible el argumento de los apelantes referido a la presunta vulneración del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444. Dicho principio impone a la Administración el deber de verificar plenamente los hechos que sirven de fundamento a sus decisiones; sin embargo, ello no implica que la autoridad deba otorgar el alcance jurídico pretendido por los administrados a todos los medios probatorios ofrecidos. De la revisión del expediente administrativo se verifica que la Escritura Pública de Partición y Adjudicación fue incorporada al procedimiento, valorada por la autoridad instructora y posteriormente analizada por el órgano resolutor; no obstante, éste concluyó motivadamente que dicho instrumento no acreditaba la existencia de una subdivisión con efectos administrativos, por cuanto no se había acreditado el cumplimiento del procedimiento previsto por la Ley N° 29090. En consecuencia, la Administración no desconoció la prueba aportada por los apelantes, sino que efectuó una valoración jurídica distinta respecto de su eficacia frente al Derecho Administrativo.

Del mismo modo, carece de sustento la alegada vulneración del principio de informalismo. Este principio, recogido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, tiene por finalidad evitar que exigencias meramente formales impidan el ejercicio de los derechos de los administrados; sin embargo, no autoriza a la Administración a prescindir del cumplimiento de requisitos sustanciales previstos en normas especiales. En consecuencia, los apelantes no pueden pretender que, invocando dicho principio, la Municipalidad otorgue eficacia administrativa a una subdivisión que no ha sido aprobada conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 29090. Por otro lado, todos los apelantes sostienen que la autoridad resolutora incurrió en contradicción al apartarse del INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN N° 047-2026/SGIA-GFYS/MDJLBYR. Sobre este extremo, corresponde precisar que dicho informe constituye un acto preparatorio emitido por el órgano instructor dentro del procedimiento administrativo sancionador, cuya finalidad consiste en formular una propuesta de decisión a la autoridad competente. En ese sentido, conforme al artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444, el informe instructor carece de carácter vinculante, correspondiendo al órgano sancionador efectuar la valoración definitiva de los hechos, de las pruebas y del derecho aplicable. Por ello, el apartamiento de la recomendación contenida en el referido informe no configura, por sí mismo, vulneración del deber de motivación, siempre que la resolución exponga de manera expresa las razones jurídicas que sustentan la decisión adoptada, circunstancia que se verifica en el presente caso.

Asimismo, los apelantes alegan que la Municipalidad habría vulnerado el principio de predictibilidad al mantener criterios contradictorios respecto de la titularidad del predio. Sin embargo, dicho argumento tampoco resulta amparable, toda vez que el principio de predictibilidad exige que las decisiones administrativas sean coherentes con el ordenamiento jurídico y con los criterios institucionales vigentes, mas no obliga a la autoridad resolutora a adoptar necesariamente el criterio contenido en un acto preparatorio. La resolución impugnada mantiene una línea argumentativa consistente con el régimen jurídico previsto en la Ley N° 29090 y en la Ordenanza Municipal N° 035-2016-MDJLBYR, no advirtiéndose actuación arbitraria ni cambio inmotivado de criterio.

Respecto al argumento referido a la supuesta inexistencia de legitimidad pasiva, corresponde precisar que la responsabilidad administrativa urbanística no se encuentra condicionada exclusivamente a la titularidad civil individualizada del inmueble, sino a la vinculación jurídica existente frente a la Administración al momento de la comisión de la infracción. En ese sentido, mientras el predio matriz continuaba manteniendo su configuración administrativa y no se acreditó la culminación del procedimiento de subdivisión e independización previsto por la legislación urbanística, la Municipalidad se encontraba legalmente facultada para ejercer su potestad sancionadora respecto de quienes mantenían la condición de titulares del inmueble objeto de fiscalización, sin que ello implique desconocer la validez civil de la Escritura Pública invocada por los apelantes.

Finalmente, respecto a la alegada vulneración de los principios de tipicidad y non bis in idem, corresponde precisar que las infracciones imputadas responden a conductas claramente diferenciadas previstas en el Cuadro de Infracciones y Escala de Multas aprobado por la Ordenanza Municipal N° 035-2016-MDJLBYR. En consecuencia, no se configura la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento exigido por el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444 para la aplicación del principio non bis in idem, por cuanto las infracciones sancionadas tutelan bienes jurídicos distintos dentro del régimen de control urbano.

En consecuencia, del análisis conjunto de los agravios formulados por los apelantes se concluye que éstos no han logrado acreditar la existencia de vicios que afecten la validez de las resoluciones impugnadas, limitándose a expresar su disconformidad con la interpretación jurídica efectuada por la Administración respecto de los efectos administrativos de la Escritura Pública de Partición y Adjudicación. Por el contrario, se verifica que la Municipalidad actuó dentro del marco de las

competencias conferidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N°29090, la Ordenanza Municipal N°035-2016-MDJLBYR y el Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2019-JUS, observando las garantías del debido procedimiento administrativo, el principio de legalidad y la debida motivación de sus decisiones, razón por la cual corresponde declarar INFUNDADOS los recursos de apelación interpuestos.

Por estas consideraciones y en uso de las facultades concedidas a esta instancia por la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y visto el Informe Legal N° 294-2026-OGAJ-MDJLBYR de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADOS** los recursos de APELACIÓN interpuesto por administradas **NILA JUANA QUISPE PAUCAR**, **ANASTACIA PAUCAR YERBA** y **FLORA BEATRIZ PAUCAR YERBA**, signados con los Expedientes N°13426-2026, 13425-2026 y 13424-2026, respectivamente, todos de fecha 17 de junio de 2026, contra la Resolución de Gerencia N°126-2026-MDJLBYR/GFYS, de fecha 22 de mayo de 2026, por cuanto los argumentos expuestos en sus recursos no desvirtúan la legalidad, validez ni eficacia del acto administrativo impugnado, no habiéndose acreditado la vulneración de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador ni configurado alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, manteniéndose incólume la presunción de validez del acto administrativo, conforme a los fundamentos de hecho y de derecho desarrollados en el presente Informe Legal.

ARTÍCULO SEGUNDO. - **REMITASE** los actuados a la Gerencia de Fiscalización y Sanciones para su cumplimiento, ello de acuerdo a ley y a las consideraciones expuestas.

ARTÍCULO TERCERO. - **NOTIFICAR** la presente resolución a las administradas **NILA JUANA QUISPE PAUCAR** en pasaje OLAYA Mz B , Lote N°03, distrito de José Luis Bustamante y Rivero provincia y departamento de Arequipa, **ANASTACIA PAUCAR YERBA** en Av . Simón Bolívar lote 9 , Pasaje Olaya, distrito de José Luis Bustamante y Rivero provincia y departamento de Arequipa, y **FLORA BEATRIZ PAUCAR YERBA** en su domicilio real en pasaje Jose Olaya N°10 , distrito de José Luis Bustamante y Rivero provincia y departamento de Arequipa de acuerdo a lo establecido en el Artículo 20° del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

ARTÍCULO CUARTO. - **ENCARGAR** a la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones la Publicación de la presente Resolución en la página web de la Entidad www.munibustamante.gob.pe.

REGÍSTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO
Mg. Abg. Renato Paredes Velazco
GERENTE MUNICIPAL

c: Archivo
Recurrente
OGAJ
GFYS
OTIyC

434605