



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA  
GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS**

**RESOLUCION DE GERENCIA 39-05-2021-GSP-MPT**

Talara, 14 de mayo de 2021



**VISTO**, el Informe N° 223-05-2021/SGACDC-MPT emitido por la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor, relacionado a la solicitud N° 00005325 de la Sra. Vicenta Rufina Quispe Tarque sobre Vacancia de los Puestos K-16, K17, L – 16 y L – 17 interior del Mercado Central, y;

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante Ficha de Empadronamiento de fecha 10 de marzo de 2006, el administrador del Mercado Central comunica que el señor **Luis Gonzaga Ayala Santos** ejerce la conducción de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del mercado central sin contar con autorización municipal para tal fin.

Que, mediante Ficha de Empadronamiento de fecha 7 de mayo de 2014, el administrador del Mercado Central comunica que el señor **Luis Gonzaga Ayala Santos** ejerce la conducción de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del mercado central sin contar con autorización municipal para tal fin.

Que, mediante Declaración Jurada de fecha 22 de noviembre de 2015, el señor Luis Gonzaga Ayala Santos cede el uso de los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central a la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque.

Mediante Acta N° 07141-SGFPM-2016-MPT de fecha 28 de junio de 2016, se constató que la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque ejerce la conducción de los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central.

Que, con escritos de fechas 23 de abril de 2018 y 23 de noviembre de 2020, tramitados en los Expedientes de Procesos N° 0006512 y 00011231 respectivamente, la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque reitera su solicitud de autorización que le permita ejercer la conducción de los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central argumentando que ha asumido el pago de la deuda dejada por el anterior conductor.

Que, con Informe N° 0209-04-2021-SGACDC-MPT de fecha 29 de abril de 2021, la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor comunica la situación de los señores Vicenta Rufina Quispe Tarque y Luis Gonzaga Ayala Santos, como conductores de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del Mercado Central.

Asimismo, comunica la deuda actualizada que registra el señor Luis Gonzaga Ayala Santos como conductor de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del Mercado Central, asciende a un monto de S/ 30,303.75, por incumplimiento del pago de la merced conductiva y arbitrios durante los periodos comprendidos desde los años 1999 a 2020.

Que, en principio se precisa que el expediente administrativo contiene actuaciones relativas a la solicitud de adjudicación de los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central, formulada por la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque y; considerando que la calificación de esta petición está reservada a la Gerencia de Servicios Públicos, previo informe de esta Subgerencia, cabe emitir pronunciamiento respecto a: **1.** Análisis de las circunstancias relativas a la vacancia de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 y **2.** Adjudicación de los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central.

Que, la Constitución en el Capítulo III del Título III que regula la propiedad, establece una disposición constitucional específica respecto a la propiedad pública. Así, el artículo 73° prescribe "Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico".

No obstante que solo se hace referencia a los bienes de dominio público y uso público, las leyes de desarrollo constitucional han establecido una clasificación de los bienes de propiedad del Estado teniendo en cuenta su especial naturaleza, de constituirse en propiedad sobre la cual todo sujeto de derecho que pertenece a un Estado tiene derecho a su aprovechamiento.





## MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

Que, la doctrina contemporánea, desde una perspectiva privatista, define a los bienes como aquellas entidades individualizadas capaces de otorgar alguna utilidad económica a sus titulares logrando así satisfacer sus distintas necesidades o carencias. En ese sentido, «el concepto jurídico de bien (...) abarca tanto las cosas (jurídicamente entendidas como objetos corporales con valor económico), como los objetos inmateriales (derechos), también con valor económico»<sup>1</sup>.

Que, según el estudio de los bienes del Estado debe partir necesariamente de un terreno común a toda la realidad administrativa, hundiendo sus raíces en el complejo mundo de las prerrogativas y el control, de lo reglado y lo discrecional; del Derecho Público en general.

Que, señalada la especial naturaleza de la propiedad del Estado, y conforme a la distinción efectuada en la Ley N° 21951, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, el Tribunal Constitucional en criterio que acoge las tesis doctrinarias respecto al ejercicio de la propiedad pública, en el fundamento jurídico 8) del Expediente N.° 00915-2012-PA/TC, precisó “El Tribunal Constitucional, en su labor de interpretación e integración de las disposiciones constitucionales, ya en la STC N.° 006-1996-AI/TC, sostuvo **“los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público”**. Asimismo, define al dominio público como “la forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73° de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables”. La interpretación del Tribunal Constitucional en su rol de máximo intérprete de la Constitución es concordante con la tipología de bienes prevista en el artículo 2° del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Que, si bien en el caso de los Gobiernos Locales existe una regulación especial de los bienes de propiedad municipal, de manera que las corporaciones públicas constituidas como gobierno local jurídicamente están vinculadas a su cumplimiento. Veamos entonces que el artículo 56° de la Ley Orgánica de Municipalidades prescribe “Son bienes de las municipalidades: 1. Los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales. 2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad”.

Que, asimismo el artículo 83° de la Ley Orgánica de Municipalidades prescribe “Las municipalidades, en materia de abastecimiento y comercialización de productos y servicios, ejercen las siguientes funciones:

**1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:**

1.1. Regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia.

1.2. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio.

**2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:**

“2.1. Construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, los cuales pueden incluir de manera complementaria, la comercialización de otros productos y servicios de uso personal y doméstico, sin contravenir la normativa vigente, y en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados.

En ese sentido, se evidencia que legalmente se ha atribuido la condición de bien de uso público a la infraestructura pública destinada a los servicios públicos, como es el caso de un mercado; de manera que el Mercado Central no solo es de propiedad municipal, sino que es un bien de dominio público.

Que, con respecto a la distinción de los bienes de uso público y servicio público, el Tribunal Constitucional en sentencia recaída en el Expediente N° 00003-2007-PC/TC en su fundamento jurídico 31) precisó que “De otro lado, (...) en razón de la finalidad pública que motiva la afectación, (...) distingue entre los bienes destinados al uso público y al servicio público (...). Son bienes destinados al uso público aparte de los que integran el dominio marítimo e hidráulico (...) los caminos, calles, paseos, puentes, parques y «demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general». En cambio, son bienes de servicio público, los edificios (...) que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio





## MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

público, tales como «mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos (...), escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte»,

Que, asimismo precisamos que la normativa del Sistema Nacional de Bienes Estatales comprende a los bienes de uso público y los destinados al servicio público como bienes de dominio público. En efecto, el artículo 2.2 del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, define a los bienes de dominio público en los siguientes términos “Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley”.

Dicho esto, la primera conclusión es que el bien donde funciona el Mercado Central es de dominio público, pues este tiene una finalidad propia del servicio público que brinda la Municipalidad Provincial de Talara conforme a su Ley Orgánica.

Que, concretamente respecto a los mercados municipales, el Tribunal Constitucional en sentencia recaída en el EXP. N.° 00061-2012-PA/TC- La Libertad ha precisado que “3.3.7 En tal sentido, los mercados a los que se refiere la ordenanza son bienes de dominio público y de servicio público. El servicio público prestado consiste básicamente en brindar a la población un centro de abastecimiento para la venta (al por menor o al por mayor) de artículos alimenticios y otros no alimenticios tradicionales. El mercado, es por consiguiente, un bien de dominio público, que sirve de soporte para la prestación de un servicio público. Esta relación se genera entre la Administración y la población, debiendo brindar aquella tal servicio. Distinta será la situación jurídica generada entre la municipalidad y quienes ocupen o deseen ocupar un puesto en el interior del mercado municipal, la misma que se determinará en virtud de la autonomía contractual de las partes.

3.3.8. La merced conductiva a la que alude el supuesto “derecho de conducción”, constituye, en puridad, una contraprestación sinalagmática respecto de la cual los asociados del sindicato demandante, al ocupar un puesto en el mercado, son deudores; y la demandada, acreedora, en tanto ostenta la titularidad de dicho bien público. Por consiguiente, los alegatos tendientes a señalar el carácter confiscatorio de dicha contraprestación así como el aludido desconocimiento sobre su real capacidad contributiva, deben ser desestimados”.

Que, la protección otorgada por el régimen jurídico a este tipo de bienes nos permite el ejercicio de los atributos de la propiedad, imponiéndonos un deber de cuidado y defensa. Como tal, legalmente está permitido ejercer los poderes inherentes al derecho de propiedad para garantizar el uso público y colectivo de este tipo de bienes.

Que, como parte del sistema de administración de bienes municipales, mediante Ordenanza Municipal N° 17-8-2006-MPT se aprobó el Reglamento General de Mercados y Camal Municipal. En dicha norma se desarrollan aspectos reglamentarios respecto al uso de los bienes, así como derechos, obligaciones y prohibiciones de los conductores de establecimientos comerciales de propiedad municipal, con el propósito de cautelar la conservación de la propiedad, teniendo en cuenta la función que cumple la infraestructura en la prestación de servicios públicos.

Que, asimismo **la norma prevé un procedimiento especial para la concesión de un puesto o tienda, quedando la Entidad facultada para la calificación de requisitos y la emisión de la autorización respectiva.** Según el artículo 8° del Reglamento General de Mercados “La autorización municipal es de carácter personal e intransferible”; de manera que existe una disposición legal que prohíbe cualquier acto de transferencia de derechos concedidos por la Entidad sobre un bien de propiedad municipal, bajo cualquier modalidad o denominación. En razón de ello, se establece un régimen de obligaciones que busca el cumplimiento de la finalidad de la autorización y castiga con su revocación cualquier transgresión.





**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA**  
**GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS**

Que, mediante Informe N° 0209-04-2020-SGACDC-MPT de fecha 29 de abril de 2021, la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor comunica el incumplimiento de las obligaciones por parte del señor Luis Gonzaga Ayala Santos, conforme al siguiente detalle :

- De la inspección realizada con fecha 28 de junio de 2016, se verificó que los puestos K-16 y K-17 del interior del Mercado Central de Talara se encontraba conducido por la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque. Asimismo, consta de la Declaración Jurada de fecha 22 de noviembre de 2015 que el señor Luis Gonzaga Ayala Santos transfirió los puestos K-16 y K-17 a la señora Vicenta Rufina Quispe Tarque.
- Los señores Vicenta Rufina Quispe Tarque y Luis Gonzaga Ayala Santos conducen de manera irregular un bien de propiedad municipal, ya que no cuentan con autorización municipal para tal fin. Asimismo obtienen un aprovechamiento económico debido a la cesión de posición contractual.
- Se registra adeudos por concepto de arbitrios y arriendos municipales de los años 1999 a 2020, por un monto de S/ 30,203.75.

De lo expuesto, se advierte que los señores Luis Gonzaga Ayala Santos y Vicenta Rufina Quispe Tarque no tienen autorización municipal que le permita ejercer la conducción de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del Mercado Central, sin embargo han usado y usufructuado los aludidos; por lo que en su condición de contribuyente (LUIS GONZAGA AYALA SANTOS en mérito a una ficha de empadronamiento, la cual no puede considerarse como autorización) debe cumplir con las obligaciones tributarias que derivan de la conducción, aun siendo irregular. La ausencia de autorización habilita a la Entidad a exigir el inmediato retiro de la propiedad pública, pero no exime del pago de obligaciones tributarias y contractuales ni del cumplimiento de aquellas disposiciones reglamentarias. **Sin embargo, no podemos revocar los efectos de una autorización inexistente, pues tiene la condición de precario y consecuentemente estamos facultados para restituir la propiedad.**

Que, en ese contexto, la Entidad, en ejercicio razonable de la potestad sancionadora, deberá realizar el acto de fiscalización a los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 de interior del Mercado Central con la finalidad de determinar la comisión de la conducta infractora por parte de los señores Vicenta Rufina Quispe Tarque y Luis Gonzaga Ayala Santos e iniciar el procedimiento sancionador correspondiente por ocupar un bien de propiedad municipal sin contar con la autorización correspondiente y en su defecto derivar los actuados a la Oficina de Procuraduría Pública Municipal para el inicio de las acciones legales pertinentes.

Que, el caso planteado nos obliga a establecer pautas que son de urgente aclaración para la tramitación de procedimientos de esta naturaleza:



- **Lo primero es que toda autorización de conducción es expresa y debe ser emitida por el funcionario competente, salvo que exista un mandato judicial que reconozca el derecho de conducción.**
- La conducción del puesto genera obligaciones de carácter legal, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Mercados y Camal Municipal; de naturaleza contractual, incorporándose en el contrato de arrendamiento o en la autorización; y de naturaleza tributaria, que obliga al pago de tributos, tal como lo prevé el artículo 24 literal d del referido reglamento.
- La autorización otorgada a un conductor es personal e intransferible, no otorga de ningún modo derecho de ceder bajo cualquier modalidad su posición en la relación con el Estado, de manera que no está facultado para transferir o arrendar la propiedad municipal, ni realizar ningún acto de administración ni disposición.
- Al haberse detectado actos recurrentes de tráfico de puestos, se exhorta a la adopción de acciones inmediatas e inaplazables, bajo responsabilidad; ello con la finalidad de ordenar y formalizar la gestión y administración de los puestos, tiendas y en general de la infraestructura pública destinada al servicio de abastecimiento de productos.
- En caso de determinarse infracciones de las obligaciones legales, reglamentarias, contractuales y tributarias, debe iniciarse el procedimiento de revocación de los puestos. La ejecución administrativa del recupero debe estar a cargo de la Subgerencia de Abastecimiento,



**MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA**  
**GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS**

Comercialización y Defensa del Consumidor y su despacho, con el apoyo de los órganos funcionalmente responsables (serenazgo, fiscalización, ejecutoría coactiva).

- La ausencia de autorización no puede originar ningún proceso de revocación de acto administrativo, pues la cesación de efectos exige la vigencia y eficacia de una declaración de la Entidad.

Sin embargo, la precariedad de la conducción no impide el nacimiento de las obligaciones de pago de merced conductiva y arbitrios municipales, debido a que se ha producido el aprovechamiento de un bien de propiedad municipal; de lo contrario estaríamos frente a un supuesto de abuso de derecho y enriquecimiento sin causa del infractor.

- La conducción sin título o autorización habilita a la administración a ejecutar la recuperación inmediata del bien. En caso de verificarse la conducción vigente, debe iniciarse el procedimiento sancionador conforme a lo dispuesto en la Ordenanza Municipal N° 23-12-2018-MPT, que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas (RAS) y el Cuadro Único de Infracciones y Sanciones (CUIS) de la Municipalidad Provincial de Talara, al configurarse la conducta prevista con el código 7-21 o la que resulte aplicable.

Estando a los considerandos antes indicados, a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General 27444 y de conformidad con las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de Municipalidades 27972;

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCLUIR** que los señores **Vicenta Rufina Quispe Tarque y Luis Gonzaga Ayala Santos** no cuentan con autorización municipal que les permita ejercer la conducción de los puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 respectivamente, los cuales constituyen bienes de propiedad municipal.

**SEGUNDO: ENCARGAR** en ejercicio de la potestad sancionadora, a través de la Subgerencia de Fiscalización y Policía Municipal, proceda iniciarse el procedimiento sancionador correspondiente de conformidad con la Ordenanza Municipal N° 23-12-2018-MPT.

**TERCERO: REVERTIR** a la Municipalidad Provincial de Talara, la propiedad de los **puestos K-16, K-17, L-16 y L-17 del interior del Mercado Central** realizando las acciones administrativas o judiciales para la desocupación del bien.

**CUARTO: ENCARGAR**, a la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor y Subgerencia de Fiscalización y Policía Municipal, el cumplimiento de la presente Resolución.

**COMUNÍQUESE, REGÍSTRESE, ARCHÍVESE**

  
  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA  
Arq. Franklin Arevalo Ruesta  
GERENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS

Copias: Interesados  
SGACYDC  
OAT  
SGFPM  
UTIC  
Archivo  
FAR/maritza, sec.

---