



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



**RESOLUCION DE GERENCIA 41-05-2021-GSP-MPT**

Talara, 21 de mayo de 2021

**VISTO**, el Informe N° 237-05-2021/SGACDC-MPT emitido por la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor, relacionado al **recurso de reconsideración a la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT de fecha 12 de noviembre de 2020**, interpuesto por la **Señora Emperatriz Carazas de Vargas**, y;

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 1451-12-2006-GSP-MPT de fecha 05 de diciembre de 2006, se otorgó a la señora Emperatriz Carazas de Vargas, la conducción de los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central. Asimismo, se determinó la obligación por parte de la beneficiaria a cumplir con el pago de tributos por el uso de un bien de propiedad municipal, ello con el fin de garantizar la vigencia de la autorización.

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT de fecha 12 de noviembre de 2020, la Gerencia de Servicios Públicos declaró la vacancia y reversión de los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central de Talara.

Que, mediante escrito de fecha 10 de diciembre de 2020, tramitado en el Expediente de Proceso N° 00012164, la señora Emperatriz Carazas de Vargas interpone recurso de reconsideración contra la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT, argumentando que la emisión de la resolución materia de impugnación contraviene el principio del debido procedimiento, ya que ha existido una conducta arbitraria por parte de esta Entidad al revertir bienes de propiedad municipal, sin que dicho procedimiento esté previsto en el Reglamento General de Mercados, en tanto en el mismo solo se prevé el procedimiento de vacancia. Asimismo, manifiesta que si bien es cierto en una oportunidad no se encontraba en los puestos, ello no significa que no conduzca los aludidos y no se puede justificar tal decisión en un acta de inspección que no ha cumplido con las formalidades que prevé el artículo 167 del TUO de la Ley 27444.

Que, asimismo analizando las circunstancias relativas al incumplimiento de obligaciones de la señora Emperatriz Carazas de Vargas como titular de la conducción de los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central; lo que ha motivado que se declare su vacancia y reversión mediante Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT; la cual ha sido objeto de impugnación.

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".

Que, 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.

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, 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.





## MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

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 que "los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público".

Que, el 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, 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, 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.

Que, 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, en lo que respecta a la distinción de los bienes de uso público y servicio público, el Tribunal Constitucional en sentencia recaída en el Expediente N° 00003-2007-PCITC 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 público, tales como «mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos (...), escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte»,

Que, asimismo precisamos que el Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal y la normativa actual que regula el Sistema Nacional de Bienes Estatales comprenden 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





## MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA GERENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

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”.

Que, a todo ello, la primera conclusión es que el bien donde funciona el mercado municipal 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.º 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, por consiguiente 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 protección. 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, el artículo 1.1 del TUO de la Ley N° 27444 prescribe “1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”. La decisión emitida por la Administración Pública tiene una finalidad, que en este caso constituye una autorización para conducir una tienda de propiedad municipal en las condiciones previstas, instituyendo una serie de obligaciones que el conductor debe cumplir para mantener el estatus que produjo el reconocimiento de derechos a su favor.

Que, asimismo 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, derechos, obligaciones y prohibiciones de los conductores de establecimientos comerciales de propiedad municipal, cautelando la conservación de la propiedad, teniendo en cuenta la función que cumple la infraestructura en la prestación de servicios públicos.

Que, el artículo 8° del Reglamento General de Mercados “La autorización municipal es de carácter personal e intransferible”; 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 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 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.

Que, el artículo 22° del Reglamento General de Mercados, aprobado mediante Ordenanza Municipal 17-8-2006-MPT prescribe “Los comerciantes que incurran en el incumplimiento de las siguientes obligaciones; la Municipalidad declarará la vacancia:





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

- e) Por tener la tienda y/o puesto en calidad de almacén o depósito, vacío sin mercadería. **Por estar en condición de moroso por el pago de la merced conductiva y/o arbitrio diario, previo informe del Área de Cobranzas de la Oficina de Rentas, sin perjuicio de continuar con el proceso coactivo.**

Que, el artículo 24° del Reglamento General de Mercados y Camal Municipal, aprobado mediante Ordenanza Municipal 17-8-2006-MPT, prescribe “ Los comerciantes de los Mercados y el Zonal de Talara Alta, están obligados a:

- d) Cumplir con las obligaciones tributarias (...).

e) El artículo 46° de la Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de realizar otras acciones.

f) De otro lado, mediante Informe N° 188-04-2021-SGACDC-MPT de fecha 22 de abril de 2021, la Subgerencia de Abastecimiento, Comercialización y Defensa del Consumidor comunica el incumplimiento de las obligaciones por parte de la señora Emperatriz Carazas de Vargas, trasgrediendo el Reglamento General de Mercados y Camal Municipal.

Asimismo, del estado de cuenta consolidado emitido por la Oficina de Administración Tributaria de esta Entidad refiere que los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central, si bien es cierto con posterioridad a la emisión de la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT(cuando ya se había configurado el incumplimiento de obligaciones de comerciante, esto es el cumplimiento en el pago de sus obligaciones tributarias) ha efectuado pagos a cuenta, tiene una deuda por concepto de arbitrios municipales por un monto ascendente a S/ 869.24 soles, correspondiente al periodo 2021.

g) En consecuencia, al tratarse de patrimonio municipal, en nuestra condición de propietarios podemos ejercer los poderes inherentes al derecho de propiedad y exigir la reivindicación y restitución del bien ante cualquier tercero, a fin de cautelar la propiedad municipal.

h) En este caso, de acuerdo a lo indicado se tiene que se ha configurado la causal establecida en el artículo 22 inciso e) del Reglamento General de Mercados y en mérito a ello se ha procedido a dejar sin efecto la autorización municipal que adjudicó los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central y por ende se ha declarado la vacancia del aludido puesto.

i) Si bien es cierto la Resolución de Gerencia 1451-12-2006-GSP-MPT, es un acto administrativo válido y eficaz, se ha producido la inobservancia de las obligaciones y condiciones que se impusieron a la beneficiaria para garantizar la vigencia de la autorización. Por tanto, en cumplimiento de las normas que regulan el régimen de administración de bienes de propiedad municipal en los mercados, se declarado la vacancia de los puestos.

Que, en el Derecho Administrativo existen mecanismos de orden procesal que permiten la concretización del derecho al debido proceso, en tanto constituye una manifestación del Derecho Constitucional. Así, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General prescribe “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. 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**”.

Que, el artículo 120° del TUO de la Ley N° 27444 define los alcances del ejercicio de la facultad de contradicción como manifestación del derecho de petición, precisando que “120.1 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, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.120.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral”. Cuando se refiere al grado de afectación está relacionado a un derecho o interés cuyo reconocimiento se exige ante





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

la Administración; en cambio la forma de ley está relacionada a que únicamente el ejercicio de la facultad de contradicción se ejerce conforme a los procedimientos recursales previstos en la propia Ley, que en nuestro caso se refiere a los recursos de reconsideración y apelación.

Que, el artículo 219° del TUO de la Ley N° 27444 prescribe “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.”

Que, sobre el particular, el profesor Juan Carlos Morón Urbina en su Obra “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General” señala que “el recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que evalúe la nueva prueba aportada, y por acto de contrario imperio proceda a modificarlo o revocarlo. El fundamento de este recurso radica en permitir que la autoridad administrativa que conoció del procedimiento revise nuevamente el caso y pueda corregir sus equivocaciones de criterio o análisis.(...)”

Que, considerando que se ha producido el ejercicio de la facultad de contradicción en instancia administrativa y que el recurso de reconsideración ha sido formulado dentro del plazo legal, corresponde emitir el pronunciamiento respectivo.

Que, la recurrente interpone recurso de reconsideración contra la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT de fecha 12 de noviembre de 2020, postulando los siguientes argumentos:

- a) Que, a la fecha resulta ser la conductora de los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central.
- b) Que, a la fecha ha cancelado la totalidad de la deuda por concepto de arbitrios municipales por conducción de los puestos.
- c) Que, la Entidad actúa de forma arbitraria, al haber revertido los puestos G-8, G-9 y G-10, en tanto en el Reglamento General de Mercados no prevé el procedimiento de reversión sino sólo el procedimiento de vacancia, siendo facultad exclusiva del Concejo Municipal, la reversión, de acuerdo a lo previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Que, con respecto al cuestionamiento formulado por la administrada, que ha existido un abuso de autoridad en la emisión de la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT, precisamos lo siguiente:

- a) La administrada manifiesta que ejerce la conducción de los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central. No obstante, mediante Acta de Inspección N° 35-2021-SGACDC-GSP-MPT de fecha 21 de abril de 2021, se da cuenta que si bien es cierto se encontró al señor César Augusto Vargas Carrasco, el mismo proporcionó Boletas de Venta que se otorgan a los usuarios a nombre de la señora Emperatriz Carazas de Vargas, Certificado de desinfección y fumigación a nombre de Emperatriz Carazas de Vargas, concluyendo de esta manera que la administrada Emperatriz Carazas de Vargas conduce los puestos G-8, G-9 y G-10 del interior del Mercado Central.
- b) Sobre el adeudo por concepto de arbitrios municipales, la administrada ha acreditado la cancelación de los mismos de manera parcial, no obstante del Estado de Cuenta Consolidado emitido por la Oficina de Administración Tributaria, la misma asciende a S/ 869.24 correspondiente al año 2021. Al respecto, se indica que el uso del bien exige la reclamación de las tasas y obligaciones durante el periodo del ejercicio de la conducción, debido al evidente aprovechamiento de un bien público; por ello la exigibilidad de la obligación tributaria nacida durante la conducción. En ese sentido, la entidad tiene la facultad de exigir el pago de los tributos a través de la vía ordinaria o coactiva.
- c) Finalmente, la administrada manifiesta que la Entidad ha actuado de manera arbitraria al considerar el procedimiento de reversión de los puestos incluyendo mejoras realizadas como son puertas enrollables, techo de eternit y cerámico, sin encontrarse previsto en el Reglamento General de Mercados, no obstante dicho procedimiento es facultad exclusiva del concejo municipal.





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

Al respecto, el artículo 68 de la Ley Orgánica de Municipalidades, prescribe: **"El acuerdo municipal de donación, cesión o concesión debe fijar de manera inequívoca el destino que tendrá el bien donado y su modalidad. El incumplimiento parcial o total de la finalidad que motivó la donación, cesión o concesión, ocasiona la reversión del bien inmueble a la municipalidad, la cual incorpora a su patrimonio las mejoras, a título gratuito"**.

Que, al respecto referimos que la Administración Pública, tiene la facultad de revisar sus propios Actos Administrativos, en virtud del Control Administrativo.

Dicha facultad también se encuentra fundamentada en el principio de autotutela de la administración, por la cual puede dejar sin efecto sus propias actuaciones, básicamente cuando dichos actos resultan afectados por vicio alguno de legalidad que consecuentemente vulnera el ordenamiento jurídico, atentando contra derechos colectivos (violación al principio de interés público), o derechos susceptibles de ser individualizados (derechos subjetivos de los administrados).

Que, asimismo se ha demostrado que ha existido actuación arbitraria por parte de esta Entidad al disponer la reversión de los puestos G-8, G-9 y G-10, sin encontrarse previsto dicho procedimiento en el Reglamento General de Mercados, no obstante es facultad exclusiva del Concejo Municipal. Asimismo, la resolución materia de impugnación no se ha emitido dentro del marco de principio de legalidad. Por tanto, el recurso de reconsideración interpuesto por la señora Emperatriz Carazas de Vargas, es fundado.

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: DECLARAR FUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la señora **EMPERATRIZ CARAZAS DE VARGAS** contra la Resolución de Gerencia N° 124-11-2020-GSP-MPT de fecha 12 de noviembre de 2020.

**SEGUNDO: RETROTRAER** el procedimiento administrativo a la etapa de determinación de incumplimiento de obligaciones de la señora Emperatriz Carazas de Vargas como conductora de los puestos G-8, G-9 y G-10, ello con la finalidad de iniciar el procedimiento de revocación de la Resolución de Gerencia N° 1451-12-2006-GSP-MPT de fecha 5 de diciembre de 2006.

**TERCERO: Notificar** a la administrada conforme a Ley.

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

**COMUNÍQUESE, REGÍSTRESE, ARCHÍVESE**

  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA  
**Arq. Francklin Arevalo Ruesta**  
GERENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS

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

---