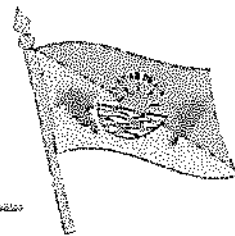




MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



"Año de la Unidad, La Paz y el Desarrollo"

RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 545 -2023-AMPI

Ica, 28 JUN 2023

VISTO:



El Oficio N° 0109-2023-GDESC-MPI de fecha 30 de enero de 2023, el Gerente de Desarrollo Económico y Seguridad Ciudadana informa sobre el Recurso de Apelación incoado por don **JUAN MANUEL BARBOZA BARCO** en calidad de Gerente General de la empresa **PRODUCCION Y MANTENIMIENTO EL PERU S.A.C.**, contra la Resolución Gerencial de Determinación N° 1107-2022 de fecha 24 de agosto de 2022.-

CONSIDERANDO:



El artículo 194° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de municipalidades, las Municipalidades son Órganos de Gobierno Local que emanan de la voluntad popular, con personería jurídica de derecho público y con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; dicha autonomía radica en la facultad de ejercer, actos de gobierno, actos administrativos y de administración, sujetos al ordenamiento jurídico.



El artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades — Ley N° 27972, establece que, los gobiernos locales están sujetos a las Leyes y disposiciones, que de manera general y de conformidad con la Constitución Política, regulan las actividades y funcionamiento del sector público, así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que, por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio; y, las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La Ley Orgánica de Municipalidades en su **CAPÍTULO II LAS NORMAS MUNICIPALES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUBCAPÍTULO I LAS NORMAS MUNICIPALES** Artículo 38.- **ORDENAMIENTO JURÍDICO MUNICIPAL:** El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo. Ninguna autoridad puede avocarse a conocer o normar las materias que la presente ley orgánica establece como competencia exclusiva de las municipalidades. (...), Artículo 43.- **RESOLUCIONES DE ALCALDÍA** Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



El numeral 33) del artículo 20° de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que *"son atribuciones del alcalde: 33. Resolver en última instancia administrativa los asuntos de su competencia de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad"*.

El artículo 20° en su numeral 6 de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, establece como atribución del Alcalde el de dictar decretos y resoluciones de alcaldía, con sujeción a las Leyes y Ordenanzas; del mismo modo el artículo 43° del mencionado cuerpo normativo menciona que las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo.

El Artículo 41° de la Ley N° 27972 Ley orgánica de Municipalidades, señala que los acuerdos son decisiones que toma el concejo referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto a sujetarse a una conducta o norma institucional.

El artículo 50° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, precisa que *"la vía administrativa se agota con la decisión que adopte el alcalde, con excepción de los asuntos tributarios (...)"*.

• SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN:

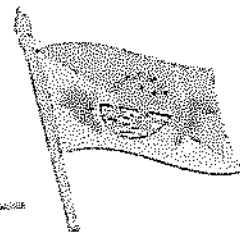
De conformidad con el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, *"las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas"*.

El artículo 120° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, regula la facultad general de los administrados para contradecir en la vía administrativa un acto administrativo que supone viola, afecta, desconoce o lesiona su derecho o legítimo interés, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos; en consecuencia, el artículo 217° del TUO LPAG señala: *"Conforme a lo señalado en el artículo 120°, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo"*.

En concordancia, el artículo 218° del TUO LPAG dispone que los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración, y b) Recurso de apelación, regulándose en el artículo 220° respecto del recurso de apelación 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"*.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



para que eleve lo actuado al superior jerárquico"; asimismo, respecto de los plazos de interposición de los recursos administrativos el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO LPAG, establece que: *"El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días"*, precisándose en el numeral 145.1 del artículo 145° del TUO LPAG que: *"Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional"*.

En relación al acto administrativo materia del recurso de apelación, el numeral 16.1 del artículo 16° del TUO LPAG establece respecto a la eficacia de los actos administrativos que: *"es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos"*, y consecuentemente, en el artículo 20° del TUO LPAG se define las modalidades de notificación, disponiéndose el siguiente orden de prelación: primero, *"la notificación personal al administrado"*; segundo, *"la notificación mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado"*, y tercero, *"la notificación mediante publicación"*, en el caso de pluralidad de administrados; asimismo, respecto del recurso de consideración el artículo 21° del TUO LPAG dispone que: *"La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año"*.

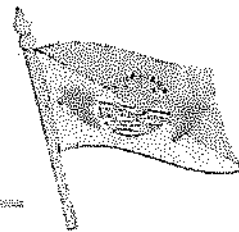
El Texto Único Ordenado, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en su Artículo IV, del Título Preliminar, numeral 1.1 y 1.2, señala: 1.1. Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. 1.2, 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, En un plazo razonable (...)"

El artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444, señala que el Recurso de Apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho (...), y en el presente caso, el criterio por el cual, este recurso de apelación no se basa en nueva prueba, se debe a que se busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración, sobre los mismos hechos del procedimiento previo. Por ello entonces, no requiere nueva prueba, dado que la controversia se trata exclusivamente de una revisión integral del procedimiento sobre la base de fundamentos exclusivamente de derecho, dentro de los principios que se





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



encuentran establecidos en la Ley N° 27444 y dentro de los parámetros que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Mediante Resolución Gerencial de Determinación N° 1107-2022-GDESC-MPI de fecha 24 de agosto de 2022, en donde en el punto II señala que: POR INCUMPLIMIENTO DE PAGO POR CONTINUIDAD DE APROVECHAMIENTO DE UN BIEN DE DOMINIO PUBLICO. Según la Ordenanza Municipal N° 027-2019-MPI, Ordenanza Municipal que modifica disposiciones de la Ordenanza Municipal N° 010-2014-MPI, en donde se indica en su artículo séptimo, modificar el artículo 28 de la Ordenanza Municipal N° 010-2014-MPI, en donde señala que anualmente el interesado solicitara la continuidad del Aprovechamiento particular de un bien de dominio público. Bajo ese contexto, resuelve en su Artículo Primero: "REQUERIR al obligado PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PERÚ S.A.C. identificado con RUC N° 20516529084, con domicilio fiscal en Calle José Granda N° 191 Urb. Santa Rosa (Entre Carlos Porras Osore y José Granda) Distrito de San Isidro Provincia y Departamento de Lima, por el monto de S/. 38,860.00 (treinta y ocho mil ochocientos sesenta y con 00/100 Soles) a fin de que cancele la deuda por continuidad de aprovechamiento de un bien de dominio público en materia de la presente resolución dentro del plazo de 3 días hábiles posteriores a la recepción de la notificación, conforme el artículo 27° de la O.M. 010-2014-MPI bajo apercibimiento de caducar de manera automática la autorización, procediéndose al retiro del anuncio, aviso o elemento publicitario en caso de incumplimiento.

De la revisión de los actuados, se verifica que el recurso de apelación interpuesto don JUAN MANUEL BARBOZA BARCO en calidad de Gerente General de la empresa PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PERÚ S.A.C., contra la Resolución Gerencial N° 1107-2022-GDESC-MPI de fecha 24 de agosto de 2022 ha cumplido con los requisitos de admisibilidad y con el plazo legal previsto para su presentación, señalándose en su petitorio una pretensión sustentada en sus fundamentos principales con la finalidad de que se revoque el pronunciamiento emitido por la Gerencia de Desarrollo Económico y Seguridad Ciudadana

• SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL. -

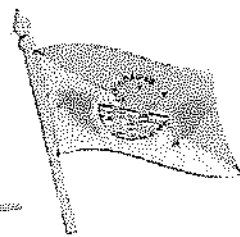
A manera de ilustración, la Constitución Política del Estado de 1979, al legislar en materia de Gobiernos Locales en sus Artículos 254 y 255, diferenció las competencias de las Municipalidades en general y las Municipalidades Provinciales. Así, encontramos que dichas normas legales que a la fecha han sido derogadas por la Constitución Política del Estado de 1993 señalaban literalmente lo siguiente:

"Art. 254.- Las Municipalidades son competentes para:

1. Acordar su régimen de organización interior
2. Votar su presupuesto.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar o suprimir sus contribuciones, arbitrios y derechos.
5. Regular el transporte colectivo, la circulación y el tránsito.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



6. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales.
7. Contratar con otras entidades públicas o privadas, preferentemente locales, la atención de los servicios que no administran directamente.
8. Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes, y.
9. Las demás atribuciones inherentes a su función, de acuerdo a Ley.

Ahora bien, respecto de los Gobiernos Locales o Municipalidades, cabe citar a BERNALES, quien señala lo siguiente:

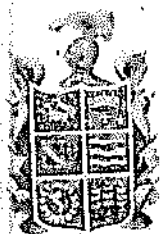
"Dice el texto constitucional que las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Debe entenderse que el concepto de autonomía es más bien restringido. Limitado a ciertos ámbitos competenciales. La autonomía absoluta, por el contrario, es sinónimo de soberanía, que es atributo del Estado". (Subrayado agregado)

El Artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, son aquellas mediante las cuales los Gobiernos Locales ejercen sus funciones de administración y de gobierno. La norma señalada nos dice literalmente:

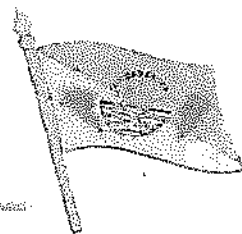
"Art. 40°.- "Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa". "Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley".

Como se aprecia de los puntos precedentes, las Municipalidades como cualquier otro Órgano de la Administración Pública, rigen su vida institucional y sus relaciones con los particulares sobre la base de una serie de normas, con denominaciones propias y que pueden ser de alcance general o particular. Cualquiera sea la denominación que le demos a los Actos Administrativos que expresan la voluntad del Gobierno Local estos podrán ser materia de control de la misma forma que la Ley prevé para los demás casos; con la sola excepción de la Ordenanza Municipal, norma de mayor jerarquía dentro de la legislación Municipal y que la Constitución le confiere un foro especial de control en el Artículo 200° Inc. 4) al describir lo que es materia de la Acción de Inconstitucionalidad de las leyes ante el Tribunal Constitucional, y someterlas a su control. Ello no supone en modo alguno que en sentido estricto estemos ante una Ley, o que la Constitución le otorgue "por vía indirecta" el rango de tal, ya que las normas con rango de ley están taxativamente señaladas en la Constitución y dentro de estas no se hallan las Ordenanzas municipales. Lo contrario sería hacer una interpretación contraria sensu que llegaría al absurdo, pues no sólo serían en tal supuesto negado las Ordenanzas Municipales Provinciales normas con "rango de ley", sino igualmente todas las Ordenanzas Municipales de todas las Municipalidades del país, sean o no provinciales o distritales. Las leyes, por principio, sólo pueden ser dadas por el Poder Legislativo, son pues normas que por mandato constitucional y dada la importancia que tienen dentro del ámbito sobre el cual están vigentes han sido elevadas al rango de una ley, pero no por ello se les puede asemejar a una Ley en sentido estricto, no se puede tomar como base su carácter





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



de general puesto que existen otras normas de carácter general y que no tienen el rango que la Constitución le ha dado a las Ordenanzas Municipales, es pues una opción legislativa la adoptada por nuestra Carta Constitucional que privilegia de este modo a las Ordenanzas dentro de las diferentes normas a las que les asigna un rango legal, y esto puede explicarse como consecuencia de la independencia de los Gobiernos Locales, independencia que por demás no supone de ninguna manera la creación de un mini Estado dentro del Estado Peruano, no puede pues un Gobierno Local dictar mediante Ordenanzas, imperativos legales de carácter general que transgredan aquellos determinados por las Leyes en sentido estricto, ni tampoco que transgredan el ámbito territorial sobre el cual tienen competencia los Municipios o Gobiernos Locales.



• ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA (REQUISITOS PARA LA DACIÓN DE UNA ORDENANZA MUNICIPAL).



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.

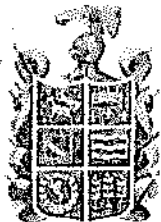


El artículo 109° de la Constitución establece la necesaria publicación de la ley para que aquella sea obligatoria, de modo que lo será desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley, cuando postergue su vigencia en todo o en parte.

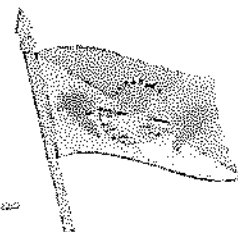
Lo expuesto quiere decir que una ordenanza será válida cuando ha sido aprobada por el órgano competente y dentro del marco de sus competencias, esto es, respetando las reglas de producción normativa previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades como norma integrante del bloque de constitucionalidad y siempre que adquiera legitimidad para ser exigida en su cumplimiento, esto es, mediante el requisito de publicidad derivado del artículo 51° de la Constitución.

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

El artículo 194° de la Constitución dispone que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política. A su turno, el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución confiere rango de ley a las ordenanzas municipales. Consecuentemente, la facultad normativa de las municipalidades que se deriva de la autonomía política también las convierte en órganos productores de normas generales en el ámbito de sus competencias. La ley N° 27972, Orgánica de Municipalidades, dispone en su artículo 40° que:



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, **tasas**, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que: La fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga artículo 200°, inciso 4) de la Constitución. Se trata, por tanto, de normas que, aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa. De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.

Así el artículo 194° de la Constitución Política del Perú de 1993, establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; autonomía que, según lo denotado por el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

El sub numeral 1.1) del numeral 1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General erige que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina en su obra "Comentarios a la Ley del procedimiento Administrativo General", señala que por el principio de legalidad se exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo de éste, pueda derivársele como cobertura o desarrollo necesario.

El artículo 39° de la Ley Orgánica de Municipalidades refiere que los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



A su vez, el artículo 40° de la Ley en mención preceptúa que las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

En el presente caso, la Ordenanza Municipal N° 010-2014-MPI y la Ordenanza Municipal N° 027-2019-MPI son normas que, conforme a lo ya señalado, tiene una reserva especial de ley, tal y como lo dispone nuestra Carta Magna en su Artículo 200° Inciso 4, el cual establece que dentro del sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley. Por lo que, lo dispuesto en dichos preceptos legales son de cumplimiento obligatorio.



• SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO



Dentro del marco normativo constitucional, la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, establece que los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones y **tasas**. Los impuestos son aquellos tributos cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado; las contribuciones son aquellos tributos cuya obligación tiene como hecho generador los beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales; y las **tasas son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.**



De conformidad a la citada Norma II, dentro de las tasas se encuentran las siguientes subespecies tributarias:

(...)

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

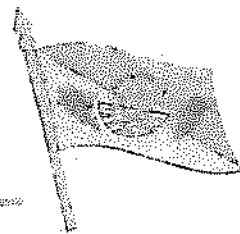
1. Los arbitrios, que son aquellas tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
2. Los derechos, que son las tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
3. Las licencias, que son aquellas tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El denominador común de las tasas antes mencionadas es que requieren de una actividad estatal para que se genere la obligación de pago de un derecho por parte del contribuyente. Tal actividad estatal puede traducirse en servicios públicos, administrativos o de fiscalización, en cuya contraprestación se efectúa el pago del tributo. De allí su identificación como tributos vinculados.

Asimismo, es necesario precisar que con relación a las **tasas** denominadas derechos, se prevé dos supuestos a partir de los cuales se genera la obligación tributaria de pagar, esto es, la prestación de un servicio administrativo y el uso o aprovechamiento de bienes públicos.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



• LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO:

De acuerdo con el artículo 73° de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. También señala que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares, conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

La Constitución no emite una definición clara sobre el concepto de qué es un bien de dominio público. Sin embargo, el Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en adelante el Reglamento, lo define en el literal a) del artículo 2° de la siguiente manera:

Artículo 2.- De los términos

a) **Bienes de dominio público:** Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, **infraestructura vial (veredas)**, 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.

En resumen, los bienes de dominio público son todos aquellos que están destinados al uso público, o que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público, los que se encuentran afectados en uso a alguna entidad pública, o cuya concesión compete al Estado.

La administración, conservación y tutela de los bienes de dominio público compete a las entidades públicas que vienen administrándolas (Municipalidades). La supervisión del carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público, está a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, SBN, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales, sin perjuicio de las acciones o coordinaciones que pueda hacer en conjunto con las entidades responsables por la administración y tutela del bien.

• LA POTESTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL:

La potestad tributaria que la Constitución Política del Perú reconoce a las municipalidades comprende la facultad de crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley. La Constitución también establece que dicha facultad debe ser ejercida por el respectivo Concejo Municipal en su condición de órgano normativo del municipio.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



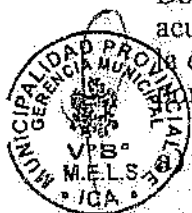
Dicha potestad municipal se desarrolla a su vez en la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario y en el artículo 60° de la Ley de Tributación Municipal, en cuanto establecen la facultad de las Municipalidades para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones.

Esta potestad tributaria obedece a la necesidad de que este órgano de gobierno local, integrante de la Administración Pública, pueda generar los recursos necesarios para atender determinados servicios que demandan los ciudadanos adecuadamente individualizados. La actuación estatal en el nivel municipal también se financia mediante impuestos que, en algunos casos, son recaudados por el gobierno central y posteriormente transferidos a los gobiernos locales y, en otros casos, recaudados por el propio gobierno local, tal como dispone la Ley de Tributación Municipal.



• REQUISITOS FORMALES PARA LA CREACIÓN DE TRIBUTOS:

De conformidad con las normas que regulan la potestad tributaria municipal, y de acuerdo a lo prescrito, le corresponde a esta Gerencia de Asesoría Jurídica evaluar, desde la óptica de su competencia, la legalidad de los tributos cuyo cobro ha sido impugnado por el apelante, lo que significa establecer lo siguiente:



- a) Si el tributo creado se encuadra dentro de las atribuciones y competencias conferidas a las Municipalidades por su Ley Orgánica y otras normas con rango de ley.
- b) Si el tributo fue creado respetando las formalidades y requisitos contenidos en el Código Tributario, en el Decreto Legislativo N° 776 y en la Ley Orgánica de Municipalidades.



En efecto, las formalidades que deben observarse en el ejercicio de la potestad tributaria municipal, de conformidad con las normas citadas en el precedente, se resumen en utilizar el instrumento legal adecuado para la **creación de tasas**, el cumplimiento de los procedimientos para la emisión de la norma tributaria y la publicación de la misma para su entrada en vigencia y exigibilidad.

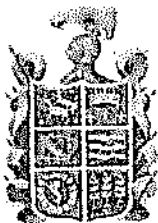
• INSTRUMENTO LEGAL IDÓNEO PARA LA CREACIÓN DE TASAS:

A modo de antecedente, cabe señalar que la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 23853 vigente hasta el 27 de mayo del 2003), estableció el marco normativo básico para el ejercicio de la potestad tributaria municipal, señalando en el primer párrafo del artículo 94° que el Edicto es el instrumento legal adecuado para la aprobación de tributos municipales.

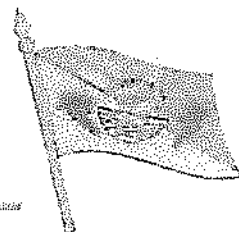
Similares previsiones normativas se encontraban en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y en la Ley de Tributación Municipal.

Posteriormente, se publicó el nuevo Código Tributario, norma que obliga a los gobiernos locales a utilizar la Ordenanza como el mecanismo legal para la creación de normas con contenido tributario.

La modificación introducida por el Código Tributario, sin embargo, no dejó sin efecto las demás disposiciones que establecían requisitos para el ejercicio de la potestad tributaria



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



municipal. Por el contrario, los requisitos formales preexistentes para los Edictos son ahora de aplicación a las Ordenanzas de contenido tributario.

El sustento de esta afirmación es que los requisitos formales preexistentes respondían a la naturaleza tributaria de la norma municipal y fueron establecidos para garantizar el derecho de los ciudadanos frente al ejercicio de la potestad municipal. Dichas garantías no se pueden alterar sólo por el cambio de la norma empleada en la creación de tributos.

Atendiendo a los argumentos desarrollados, el Tribunal del Indecopi, mediante precedentes de observancia obligatoria interpretó que para la aprobación de tributos municipales, las Municipalidades deben emplear el mecanismo legal de la Ordenanza:

*Para la aplicación del control de legalidad (...) en los casos de contribuciones y **tasas municipales**, deberá tenerse en cuenta que y que, asimismo, se mantienen vigentes los requisitos formales para su aprobación contenidos en la Ley Orgánica de Municipalidades y en el Decreto Legislativo N° 776. (...)*

Recientemente, se promulgó la Ley N° 27972, mediante la cual se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de mayo del 2003. Dicha norma en el segundo párrafo de su artículo 40° estableció que mediante Ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, **tasas**, licencias, derechos y contribuciones:

ARTÍCULO 40.- ORDENANZAS

(...)

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exonera, los arbitrios, **tasas**, Licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

(...)

De acuerdo con el marco constitucional y legal se reconoce la potestad tributaria de las Municipalidades para crear, modificar, suprimir o establecer exoneraciones respecto de tasas y contribuciones municipales.

En ese entender, se colige que lo preceptuado en el Artículo 28° de la Ordenanza Municipal N° 027-2019-MPI, establece que para la Continuidad del Aprovechamiento Particular de un Bien de Dominio Público se requiere de lo siguiente: "Anualmente el interesado solicitara la continuidad del Aprovechamiento Particular de un Bien de Dominio Público (...)". Lo normado, cumple con las formalidades establecidas en la Constitución, el Código Tributario y la Ley de Tributación Municipal.

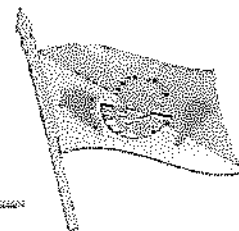
• COBROS POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTO DE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO:

El numeral 1.4.4) del inciso 1) del artículo 79° de la Ley N° 27972, establece que las **municipalidades provinciales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, tiene competencia y función específica para aprobar la regulación provincial** respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control





MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por el Plan de Desarrollo Urbano y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, **sobre autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política**.

Según el artículo 18° del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) contiene la organización físico-espacial de las actividades económicas, sociales y político-administrativas.



Con base en las citadas competencias, se emitió la Ordenanza N° 010-2014-MPI y la Ordenanza N° 027-2019-MPI que regula las disposiciones técnicas y procedimientos administrativos de autorización para la ubicación de elementos de publicidad exterior en los distritos de la provincia de Ica, con la finalidad de establecer su uniformidad para los distritos de la provincia de Ica y con ello preservar la seguridad pública, ambiente urbano y orden público; así como, la conservación, estética y mejora del ornato local, cumpliendo con todos los requisitos y parámetros legales para su emisión. En tal sentido, las disposiciones contenidas en la Ordenanza N° 010-2014-MPI y la Ordenanza N° 027-2019-MPI gozan de plena validez y legalidad, siendo su cumplimiento de carácter obligatorio en la jurisdicción de la Provincia de Ica.



Según el artículo 79° de la Ley N° 27972 la evaluación que las municipalidades realizan para el otorgamiento de autorizaciones para la colocación de anuncios únicamente puede estar vinculada a aspectos relacionados a la ubicación de la infraestructura publicitaria.



La Norma II del Título Preliminar del Código Tributario establece como Tasa como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. A su vez, las tasas pueden ser de 2 tipos: (i) Arbitrios: tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público; (ii) Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.

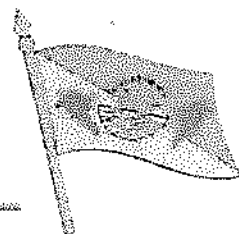
En atención a lo anterior, el Literal b) del artículo 68° de la Ley de Tributación Municipal, reconoce la competencia de las municipalidades para requerir tasas a los particulares por el aprovechamiento particular de bienes de propiedad de la Municipalidad, entre los cuales se encuentran las vías y áreas públicas, a las cuales se les califica como bienes de dominio y uso público, conforme lo disponen los Artículos 55° y 56° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La explotación del área ocupada de la vía pública donde ubica el elemento de publicidad exterior genera ganancias al titular de la autorización.

La proliferación desmedida de elementos publicitarios en vía pública genera contaminación visual y lumínica al entorno y paisaje urbano. Además, genera depreciación de inmuebles colindantes a estos elementos, ocasionando perjuicios a terceros de manera económica y de salud al alterar la tranquilidad de las personas y, por último, genera peligro a la seguridad de los conductores de vehículos y de peatones al



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



poder incurrir en posibles desplomes de estructuras ante sismos y fuerzas de viento, así como de peligro eléctrico, etc.

El cobro cuestionado se elaboró en virtud del artículo 73° de la Constitución que señala que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, los cuales pueden ser concedidos a particulares, conforme a ley, para su aprovechamiento económico. Asimismo, se sustenta en el numeral 8) del artículo 56° y el numeral 1.4.4) del artículo 79° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

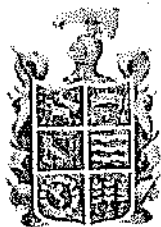
Si bien la Constitución no establece una definición clara sobre lo que es un bien de dominio público, ello se puede encontrar en el numeral 2) del inciso 3.2) del artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2021-VIVIENDA, y en los artículos 9°, 24° y 29° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29151, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2019-VIVIENDA.

Sobre ello, la Norma II del Título Preliminar del TUO del Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo 133-2012-EF, establece que la tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, siendo que las tasas de la categoría derechos se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.

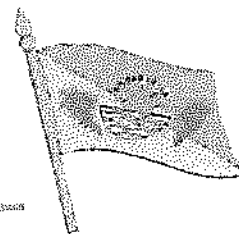
De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, sobre los bienes de dominio público no existe un derecho preexistente de uso exclusivo por los particulares, sino una titularidad generalizada que corresponde a toda la ciudadanía y que habilita a cualquier persona a usarlos y disfrutarlos en forma directa sin limitar la capacidad de goce del resto.

En consecuencia, dado que la vía pública se trata de un bien de dominio público, es comprensible que si un agente económico desea ocupar parte de la misma con exclusión del resto, esto es, negando la posibilidad de que otro ocupe dicha área, dicho administrado debe contar con un permiso especial para ello, el cual podrá ser otorgado en los casos en los que el Estado haya creado un marco regulatorio que permita utilizar estos bienes para la actividad empresarial de los privados o cuando la entidad competente haya decidido habilitar el aprovechamiento económico exclusivo de dicha área de manera excepcional. Cabe precisar que a este permiso se le denomina autorización para ocupar o explotar la vía pública y se encuentra sujeto a un pago que califica como una tasa por el uso o aprovechamiento de bien público.

En el caso de la actividad publicitaria, se advierte que el uso de los bienes de dominio público, además de los bienes de dominio privado, resulta indispensable para el desarrollo y desenvolvimiento de dicha actividad económica, toda vez que tales espacios son necesarios para instalar la infraestructura publicitaria. De ese modo, el cobro que realiza la autoridad local por el uso o aprovechamiento del bien de uso público representa para el agente económico que pretende realizar la actividad publicitaria como giro principal o complementario un condicionamiento, obstáculo y/o restricción que afecta su acceso y/o permanencia al mercado.



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL PARA IMPONER UN COBRO POR EL APROVECHAMIENTO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, sobre los bienes de dominio público no existe un derecho preexistente de uso exclusivo por los particulares, sino una titularidad generalizada que corresponde a toda la ciudadanía y que habilita a cualquier persona a usarlos y disfrutarlos en forma directa sin limitar la capacidad de goce del resto.



En consecuencia, dado que la vía pública se trata de un bien de dominio público, es comprensible que si un agente económico desea ocupar parte de la misma con exclusión del resto, esto es, negando la posibilidad de que otro ocupe dicha área, dicho administrado debe contar con un permiso especial para ello, el cual podrá ser otorgado en los casos en los que el Estado haya creado un marco regulatorio que permita utilizar estos bienes para la actividad empresarial de los privados o cuando la entidad competente haya decidido habilitar el aprovechamiento económico exclusivo de dicha área de manera excepcional. Cabe precisar que a este permiso se le denomina autorización para ocupar o explotar la vía pública y se encuentra sujeto a un pago que califica como una tasa por el uso o aprovechamiento de bien público.



Por el contrario, la autorización para instalar anuncios, independientemente de la titularidad del área donde se ubiquen (pública o privada), consiste en un procedimiento realizado por las municipalidades para evaluar si la infraestructura de la publicidad se encuentra acorde con (i) las normas de seguridad y defensa civil, y, (ii) las normas técnicas sobre utilización de espacio físico y uso de suelo.



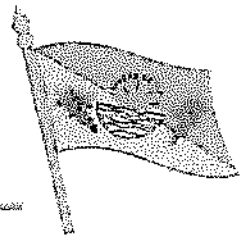
De esta manera, la diferencia principal entre la autorización de uso y/o aprovechamiento de la vía pública y la autorización de instalación de anuncios consiste en que para otorgar la primera el Estado evalúa la naturaleza jurídica del área que solicita ser utilizada por un privado, mientras que para otorgar la segunda solo evalúa las características físicas de la estructura del anuncio.

Cabe resaltar que, si bien ambos permisos son diferentes, cuando los anuncios se encuentran ubicados sobre bienes de dominio público, la eficacia de la autorización para instalar anuncios puede verse afectada por la vigencia del permiso para usar la vía pública. Ello, teniendo en cuenta que, si un administrado desea utilizar la vía pública y no cuenta con un permiso para ello, de nada le servirá contar con una autorización vigente para instalar anuncios publicitarios en dicha área, dado que esta no podrá ser utilizada de manera legal.

Que, conforme a lo señalado, se advierte que la Municipalidad Provincial de Ica cuenta con competencias para establecer el **cobro de una tasa de la categoría derecho por el aprovechamiento de bienes de dominio público en los cuales se ubicarán los elementos de publicidad exterior, adicionalmente a la tasa por derecho de tramitación de autorización de colocación de anuncios publicitarios.**



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA



Estando a lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por el numeral 6) del Artículo 20º de la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

SE RESUELVE:

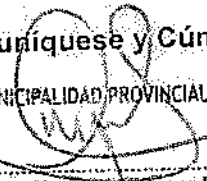
ARTICULO PRIMERO.- DECLAR INFUNDADO el Recurso de Apelación incoado por don **JUAN MANUEL BARBOZA BARCO** en calidad de Gerente General de la empresa **PRODUCCION Y MANTENIMIENTO DEL PERU S.A.C.**, contra la Resolución Gerencial de Determinación N°1107-2022-GDESC-MPI de fecha 24 de agosto de 2022.

ARTICULO SEGUNDO.- CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Gerencial de Determinación N°1107-2022-GDESC-MPI de fecha 24 de agosto de 2022.

ARTICULO TERCERO.- DAR POR AGOTADA LA VIA ADMINISTRATIVA, de acuerdo al artículo 228º inciso b) del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

ARTICULO CUARTO .- DISPONER a la Secretaria General que la presente Resolución sea notificada a don **JUAN MANUEL BARBOZA BARCO** en calidad de Gerente General de la empresa **PRODUCCION Y MANTENIMIENTO DEL PERU S.A.C.**, así como a las Gerencias y Subgerencias pertinentes de esta Corporación Municipal con las formalidades en la Ley.

Regístrese, Comuníquese y Cúmplase.


MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ICA
Ing. Carlos Humberto Reyes Ruque
ALCALDE