

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno**

**Alcances de la Concesión como Título Habilitante Idóneo para la Gestión  
Indirecta del Servicio Público Local de Mercados**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Público  
y Buen Gobierno**

**AUTOR**

**Raisa Melody Garibay Aguirre**

**ASESOR:**

**Alberto Castro Barriga**

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20054043

**2019**

## Resumen

El servicio público de mercados implica el abastecimiento y comercialización de productos y servicios para la población<sup>1</sup>. De acuerdo con nuestra normativa, este servicio público es responsabilidad de los gobiernos locales y por tanto estos son los llamados a garantizarlo. Ahora bien, dicho servicio público se desarrolla en las instalaciones que corresponden a los mercados de abastos, los cuales se encargan de abastecer a la población, teniendo muy buena acogida por lo asequible de los precios.

Según la Encuesta Nacional de Hogares del año 2014, el 50% de los hogares realizó sus compras en mercados minoristas, el 6% en los mercados mayoristas, el porcentaje restante se distribuyó entre comerciantes informales, bodegas, supermercados, entre otros. A pesar de la buena aceptación de los mercados de abastos, la realidad nos muestra que la infraestructura de las instalaciones en las cuales se brinda este servicio dista de tener las mejores condiciones para su prestación; de igual manera, existen deficiencias prácticas de salubridad que podrían poner en riesgo la salud de los usuarios del servicio, entre otros.

En el presente trabajo, señalaremos las razones que nos hacen considerar a la concesión como el mecanismo idóneo para lograr una prestación eficiente del servicio público de mercados. Es así que, comenzaremos analizando lo que significa hablar del servicio público en la estructura descentralizada del Estado, específicamente lo que implica el servicio público de mercados, para luego analizar la concesión y sus características que nos hacen considerarla la mejor opción para la prestación de este servicio público local.

---

<sup>1</sup> Este es el servicio público de competencia de gobiernos locales señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades. Por tanto, en este trabajo se usará el término mercado como sinónimo de comercialización y abastecimiento de productos y servicios.

## Índice

Introducción	3
I. Planteamiento general de los servicios públicos en el ordenamiento jurídico peruano	5
1.1. La noción del servicio público: Teorías	5
1.2. Los servicios públicos en el Perú	8
1.3. Características generales del servicio público	11
1.4. El rol actual del Estado en la economía para entender la apertura a modelos de gestión privada de los servicios públicos	13
II. Los gobiernos locales como prestadores de servicios públicos	16
2.1. Los gobiernos locales en la estructura descentralizada del Estado	16
2.2. Autonomía de los gobiernos locales	18
2.3. Los servicios públicos a cargo de los gobiernos locales: El caso del servicio público de mercados	19
III. La concesión como título habilitante idóneo frente al servicio público de mercados	22
3.1. Concepto y naturaleza jurídica de la concesión	22
3.2. Características de la concesión	26
3.3. Régimen de Concesiones de los Gobiernos Locales	28
IV. Conclusiones	29
Bibliografía	32

## **Alcances de la Concesión como Título Habilitante Idóneo para la Gestión Indirecta del Servicio Público Local de Mercados**

### **Introducción**

Los municipios, por estar más cerca de la población, tienen un rol importante en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Con la prestación de servicios públicos eficientes, se logra mejorar la calidad de vida y se fortalecen las relaciones entre el Estado y la población.

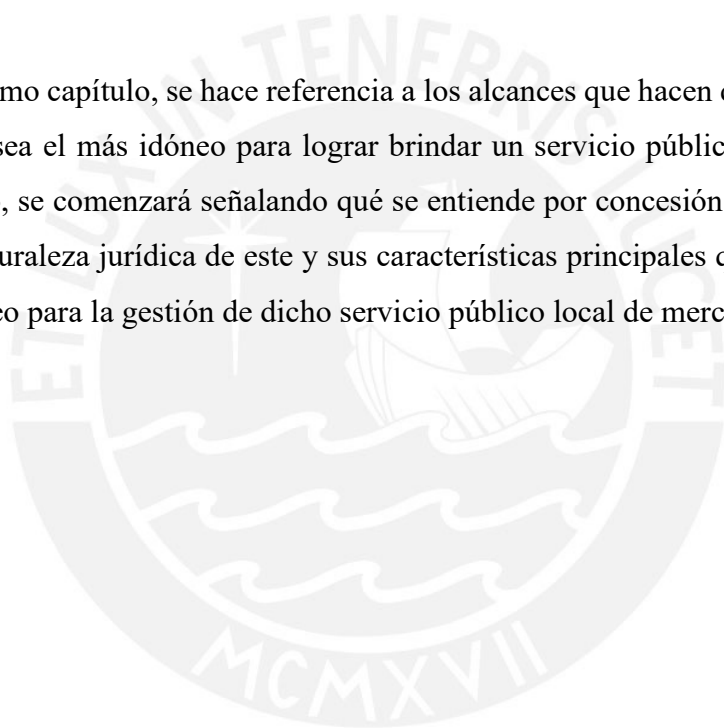
En el presente trabajo analizaremos los alcances de la concesión como título habilitante idóneo para la gestión indirecta del servicio público local de mercados. Conforme a la Guía para la Competitividad de Mercados de Abastos del 2014, se dejó en evidencia que a pesar de que estos tienen mucha acogida por los consumidores, también existen quejas y críticas relacionadas con la inseguridad, las condiciones de salubridad de los ambientes internos y los alrededores, las malas condiciones de conservación de alimentos perecibles, y los limitados horarios de atención y congestión en el tránsito; de igual manera, se señala que esta situación empeora al sumarse las condiciones de informalidad en la que trabajan los comerciantes (Municipalidad Metropolitana de Lima 2014: 4). Como podemos apreciar, hay una mala percepción por parte de la ciudadanía respecto a la prestación de este servicio público local de mercado, debido a la brecha de calidad y eficiencia su prestación.

Ahora bien, nuestra legislación permite que los servicios públicos locales puedan ser concesionados. A nuestra consideración, es este mecanismo de la concesión la manera más idónea para prestar este servicio; ya que, permite que un tercero especializado enfoque sus esfuerzos en hacer eficiente la gestión del servicio público. Por otro lado, el Estado mantiene la titularidad del servicio público, así como deberes de vigilancia y control para garantizar un servicio de calidad. Es así que, el objetivo de este trabajo de investigación es hacer hincapié en aquellos elementos y/o características que hacen que la concesión sea el instrumento idóneo para la prestación de este servicio público local.

El presente trabajo ha sido dividido en tres capítulos. En el primero, queremos hacer referencia al concepto y naturaleza de los servicios públicos, su evolución en nuestro país, y cómo la regulación de estos se enmarca en nuestro modelo económico actual.

En el segundo capítulo, se pretende hacer un acercamiento a lo que implican las prestaciones de servicios públicos locales en el marco de la estructura descentralizada del Estado. De igual manera, se hará alusión a la competencia de los gobiernos locales en el desarrollo de los servicios públicos, y a su autonomía bajo la estructura del actual modelo de Estado unitario, representativo y descentralizado.

En el tercer y último capítulo, se hace referencia a los alcances que hacen que el instrumento de la concesión sea el más idóneo para lograr brindar un servicio público de mercados de calidad. Para ello, se comenzará señalando qué se entiende por concesión como mecanismo de gestión, la naturaleza jurídica de este y sus características principales que lo hacen ser el mecanismo idóneo para la gestión de dicho servicio público local de mercados.



## **I. Planteamiento general de los servicios públicos en el ordenamiento jurídico peruano**

El servicio público en el ordenamiento jurídico peruano es una noción constitucional que lleva consigo, en palabras del autor Ramón Huapaya, una gran carga política; puesto que, es mediante la prestación eficiente de estos servicios que el Estado se legitima, logrando cumplir el deber primordial de garantizar el bienestar general de la población<sup>2</sup> (Huapaya 2015: 371).

Ahora bien, dichos servicios públicos tienen como una de sus principales características la titularidad estatal, la cual no necesariamente implica que su prestación sea brindada únicamente por el Estado; sino que, bien pueden ser brindada por el privado mediante una gestión indirecta. De igual manera, estos servicios públicos deben brindarse teniendo en cuenta ciertos principios, entre los cuales destacan el de universalidad, el cual consiste en un conjunto mínimo de servicios de buena calidad que debe ser brindado a todos los usuarios, sin distinción de su ubicación geográfica (Pool, 2016:48); la regularidad, lo cual implica un estándar mínimo de calidad; y la continuidad, que señala que la prestación de estos servicios no puede interrumpirse, salvo en situaciones excepcionales de fuerza mayor (Zegarra 2012: 450).

### **1.1. La noción del servicio público: teorías**

Existen diversas teorías que han intentado explicar el servicio público, siendo este un concepto difícil de dar por cerrado. A continuación, pasaremos a mencionar las teorías más resaltantes.

Según la teoría **subjetiva**, se considera que los servicios públicos son actividades prestacionales que recaen en cabeza única y exclusiva del Estado. En ese sentido, se señala que dichos servicios públicos deben ser brindados directamente por el Estado, a través de las distintas entidades de la Administración Pública. Con esta teoría, incluso, se justificaba la idea de que todas las actuaciones estatales de naturaleza administrativa eran servicios públicos (Guzmán, 2002: 77).

---

<sup>2</sup> Conforme al Art. 44 de la Constitución Política del Perú.

Esta teoría tuvo su acogida, principalmente, después de la II Guerra Mundial, con la aparición del Estado de Bienestar que proponía la intervención del Estado como prestador de servicios públicos, generando así la aparición de empresas públicas y formándose monopolios estatales en determinadas actividades económicas. Sin embargo, como hemos sido testigos, con el pasar del tiempo muchas de estas empresas públicas se tornaron ineficientes, lo cual generó una ola privatizadora en la prestación de estos servicios públicos (Diez, 1974: 333). Ante este nuevo escenario de privatizaciones, dicha teoría subjetiva entró en crisis puesto que ya no se podía sostener la idea de que era el sistema estatal el único que debía mantener la prestación de los servicios públicos (Guzmán, 2002: 77).

Por otro lado, tenemos a la teoría **objetiva**, la cual señala que una actividad puede calificarse como servicio público si tiene correspondencia con la naturaleza misma del servicio que se brinda (servicio esencial para la colectividad), y no tanto por quién lo brinda. Entonces, esta teoría postula que los servicios públicos son aquellos que resultan de primordial interés para la colectividad, y, por ende, el Estado es el titular de su prestación, pudiendo también transferirla a los particulares en lo que corresponde a la gestión, ya que la titularidad la mantiene indefectiblemente el Estado (Zegarra, 2005: 51). Entre los juristas franceses que defendían esta teoría, tenemos a León Duguit, quien señalaba que los servicios públicos son todas aquellas actividades esenciales para la colectividad y sobre las cuales el Estado debía garantizar una adecuada prestación (Zegarra, 2012: 19)

En palabras del autor Guzmán Napurí, aunque esta teoría pareciera resolver el problema conceptual que se genera al estar frente a un servicio público prestado por particulares, lo cierto es que no explica cómo una determinada actividad configura como servicio público para determinadas sociedades y no para otras, sin que exista una razón objetiva para ello (2002: 78).

Una tercera teoría es la **funcional**, mediante la cual se explica que cuando el Estado busca tener una intervención intensa sobre un determinado servicio, lo declara servicio público. En ese sentido, descarta el hecho de que existan servicios públicos *per se*, denominados como tal solo por la esencialidad del servicio que se brinda; ya que, aunque esta esencialidad es

considerada un componente necesario, no es suficiente para justificar el control del Estado sobre dichas actividades (Guzmán, 2002: 78 - 83).

Según el mismo autor, esta última teoría es la más acorde a nuestra realidad jurídica y económica, ya que la potestad para declarar a una actividad como servicio público la tiene el Estado. Sin embargo, el autor también precisa que existen límites a dicha prerrogativa estatal, como son el principio de legalidad<sup>3</sup>, la no afectación de los derechos fundamentales<sup>4</sup> y la existencia de una necesidad pública de regulación<sup>5</sup> con criterios objetivos que deben ser fundamentalmente económicos (2002: 83 - 84).

Ahora bien, en lo que corresponde a nuestro ordenamiento jurídico, como señala Danós, para que una actividad sea considerada servicio público, debe contar con un carácter esencial intrínsecamente vinculado a la naturaleza de los servicios públicos (interés general de la colectividad), además de dos requisitos: uno de carácter material y otro formal. Respecto al requisito material, este se encuentra en el Art. 58 de la Constitución y debe referirse a actividades vinculadas al disfrute de los derechos humanos; por otro lado, el requisito formal hace alusión a que dicha calificación de servicio público se debe hacer mediante una ley. En ese sentido, con este último requisito se evidencia que es el legislador el que determina el carácter esencial o no de una actividad (2008: 258 - 259).

Por tanto, coincidimos con el profesor Guzmán Napurí en que la teoría que más se asemeja a nuestra realidad es la funcional. Sin embargo, consideramos que estamos ante una de las instituciones jurídicas más inasibles y que, por tanto, determinar a cabalidad lo que implica

---

<sup>3</sup> Mediante dicho principio, importante componente del Estado de Derecho y pilar de Derecho Administrativo, se establece que solo puede declararse mediante ley a una actividad como servicio público (2002: 79 - 80).

<sup>4</sup> Se señala que los derechos fundamentales son límites a la actuación del Estado, en tanto los derechos que se pueden afectar mediante una regulación estatal deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad que el legislador debe tomar en cuenta. Algunos de los derechos involucrados pueden ser libertad de empresa, propiedad, etc. (2002: 80 - 82).

<sup>5</sup> Según lo explicado por Guzmán Napurí, existirá una necesidad pública de regulación, conforme al teorema de Coase, cuando los costos son muy elevados porque los agentes económicos no pueden ponerse de acuerdo. Por tanto, se hace necesaria una regulación que permita generar eficiencia social, siendo este término un concepto objetivo que se refiere a evitar el incremento de costos que asumen los agentes del mercado, y que equivale a una solución a la que llegarían los particulares si es que sí pudiesen ponerse de acuerdo por sí solos (2002: 82 - 83).



hacer alusión a ello no está del todo definido, y bien podría ser materia de un análisis independiente que en esta oportunidad no se realizará.

## 1.2. Los servicios públicos en el Perú

Durante finales del Siglo XIX y comienzos del XX, cuando la teoría clásica del servicio público cobraba vigencia en Europa, en nuestro país se identificaba la expresión servicio público con la de función pública, identificando así aquellas actividades que se desarrollaban como resultado de las funciones de la Administración del Estado. Es decir, que era la Administración Pública, la que brindaba servicio público a través de su personal. Ahora bien, aunque, como menciona Zegarra, durante este periodo de tiempo no se logró desarrollar una teoría jurídica del servicio público, sí podemos destacar que al identificar al servicio público con las funciones que desarrolla la Administración<sup>6</sup>, empezó a cobrar sentido una característica fundamental, la participación del Estado (2005: 308 - 309).

Por otro lado, la expresión que sí se llegó a utilizar para identificar el fin al que determinadas actividades estaban destinadas fue el de **utilidad pública**. Al respecto, podemos indicar el caso de la Ley del 9 de noviembre de 1893, la cual en su Art. 3º señalaba lo siguiente: “(...) declárase de utilidad pública la construcción de ferrocarriles (...)”. Esta expresión, indefectiblemente hacía mención a la finalidad de determinadas obras de infraestructura, con lo cual se asemeja al fin al que tiende lo que hoy conocemos como servicio público<sup>7</sup> (Zegarra, 2005: 307 - 308).

Con el pasar del tiempo, esta expresión de utilidad pública se fue vinculando con determinados servicios económicos a cargo del Estado, mediante la gestión directa por dependencias de la administración pública, como fueron los servicios eléctricos y de

---

<sup>6</sup> Con el pasar del tiempo esta expresión de servicio público que se identificaba con el ejercicio de la función pública, empezó a utilizarse para identificar también el destino de determinados bienes. Por ejemplo, el 22 de noviembre de 1910, con la Resolución Legislativa 1340 el Congreso exoneró del pago del derecho de aduanas por la importación de un reloj que se había encargado a los Estados Unidos para los vecinos de Cañete, señalando que era para el servicio público de la población (Zegarra, 2005: 310 - 311).

<sup>7</sup> Al respecto, Zegarra señala que, durante la primera mitad del Siglo XX se reconocía como de “utilidad pública” actividades tales como la generación eléctrica, el servicio de agua potable, los cuales pasaron a ser municipalizados, por considerarlos servicios locales (2005: 311 - 312).

telecomunicaciones; para luego, ser brindado por personas jurídicas autónomas que formaban parte del ámbito estatal (Zegarra, 2005: 311 - 312). Un hecho importante fue el pasar a denominar con la expresión servicio público a actividades que en un principio se identificaban como de utilidad pública. Un ejemplo de estas actividades que devinieron en ser identificadas como servicio público, es la Ley 15976 del 12 de enero de 1966, en la cual se utilizó la expresión servicio público para caracterizar a la actividad que se realizaba, en este caso de telecomunicaciones (Zegarra, 2005: 313 - 317).

Con la Constitución de 1979 se permitió al Estado tener tanto la titularidad como la gestión de los servicios públicos, mediante ley<sup>8</sup>. Durante esta época, la presencia del Estado en la economía fue muy fuerte, y se evidenciaba con la creación de empresas estatales para brindar servicios públicos. En ese sentido, estábamos ante un Estado intervencionista que abarcaba la prestación de casi la totalidad de los servicios públicos básicos<sup>9</sup>, los cuales se brindaban mediante empresas de su propiedad<sup>10</sup> (Danós, 2010: 176). Cabe precisar que, con esta Constitución aparece el servicio público como una categoría jurídica<sup>11</sup> para identificar aquellas actividades de titularidad estatal, tal como se puede apreciar en el Art. 113 de la Constitución: “El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar objetivos de desarrollo.”

---

<sup>8</sup> Esto conforme a lo señalado en el Art. 114 de la anterior Constitución de 1979 “Por causa de interés social o seguridad nacional, la ley puede reservar para el Estado actividades productivas o de servicios. Por iguales causas puede también el Estado establecer reservas de dichas actividades en favor de los peruanos”.

<sup>9</sup> Entre las décadas de 1970 y 1990, las empresas estatales incrementaron su participación en la economía, siendo que el Estado tenía el monopolio de los servicios públicos básicos, como la electricidad, los hidrocarburos y las telecomunicaciones (Ruiz s/f: 132).

<sup>10</sup> Durante esta época primó la teoría subjetiva del servicio público, mediante la cual se justificaba la reserva de prestación de los servicios por parte del Estado.

<sup>11</sup> De igual manera, con esta Constitución se distinguió entre la noción de servicio público y de función pública; tal como señala Zegarra, esta conclusión surge de la interpretación de los artículos 212 y 173 de la Constitución de 1979. Al respecto, dichos artículos señalan lo siguiente: “Art. 212. La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiados a los ministros en los asuntos que competen al Ministerio a su cargo”; y “Art. 173. Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo de cualquier otra función pública” (2005: 323 - 324).

Posteriormente, con la Constitución de 1993 se consagra el modelo de economía social de mercado<sup>12</sup>, mediante el cual se establece el paso de un Estado estrictamente prestacional a uno garantista y regulador<sup>13</sup>. Es así que, con este nuevo modelo económico el Estado no busca abarcar la prestación de todos los servicios públicos; sino que, promueve la participación del sector privado en la prestación de estos<sup>14</sup>, velando porque se brinden de manera eficiente, respetando las reglas de libre mercado y pluralismo económico (Huapaya, 2015: 371).

Dicha Constitución fue la respuesta a la crisis de las empresas públicas como prestadoras de los servicios públicos, siendo la privatización de estas, y la liberalización del mercado, la herramienta que se adoptó con la Constitución de 1993 en la búsqueda por servicios públicos de calidad que cumplieran con lograr el deber primordial de bienestar general (Ruiz s/f: 132 - 135). De esta manera, con los nuevos roles del Estado, que tendía a la búsqueda de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, este se encargaba de garantizar la tutela de derechos e intereses de los usuarios (Santisteban s/f: 51 - 52).

Ahora bien, en nuestro ordenamiento no existe un listado de cuáles son las actividades económicas que califican como servicios públicos, sino que se deja esa tarea al legislador, el cual validando ciertos requisitos asigna dicho régimen jurídico. Entonces, la asignación de dicho régimen se da mediante ley expresa, estableciendo que son servicios públicos aquellas actividades económicas relevantes para la colectividad; es decir, que cumplan con el requisito de ser de interés general.

---

<sup>12</sup> “Art. 58. Economía Social de Mercado. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”

<sup>13</sup> Estos servicios públicos sobre los cuales el Estado mantiene un rol de garante y regulador son esenciales para la vida en colectividad y por ende demandan la intervención del Estado, sometiéndoles a niveles más elevados de regulación que las que se dan a otras actividades.

<sup>14</sup> Téngase presente que existen servicios públicos sociales señalados en el Art 58 de la Constitución, sobre los cuales el Estado mantiene vigente su rol prestacional, a través del principio de subsidiariedad señalado en el Art. 60 de nuestra norma constitucional. De igual manera, en caso el mercado no cubra las necesidades básicas de la población con la prestación de los servicios públicos por parte de privados, será el Estado quien intervenga, mediante la creación de empresas públicas, en aplicación del principio de subsidiariedad (Huapaya, 2015:381 - 382).

Sin embargo, no solo debe estar presente el fundamento finalista de la esencialidad del servicio (el cual es importante pero no suficiente), sino que también deben confluír variables económicas y de mercado que impulsan a que el Estado realice una intervención intensa sobre dicha actividad<sup>15</sup> (Huapaya, 2015: 282 - 283). Al respecto, el autor Diego Zegarra señala que una actividad será considerada servicio público siempre y cuando el legislador peruano le asigne dicha calidad en base a un elemento variable en el tiempo y en el espacio, como es el interés general (2005: 351).

### 1.3. Características Generales de los Servicios Públicos

Como hemos podido apreciar en acápites anteriores, con la Constitución de 1993, la noción de servicio público se convirtió en un concepto jurídico que lo que busca es explicar la finalidad del Estado. Dicha finalidad consiste en garantizar actividades prestacionales básicas que permitan el funcionamiento normal de los diversos sectores de la economía (Huapaya, 2015: 392). En ese sentido, mencionaremos las características de este servicio; así como, las reglas que se establecieron, desde la doctrina clásica, para hacer que su prestación se dé de manera eficiente.

Una característica que configura lo que entendemos por servicio público, implica que estas son prestaciones de **contenido económico** que buscan la satisfacción de necesidades esenciales en una sociedad. Es así que, por esta característica, enmarcada en el modelo de economía social de mercado, podemos señalar que su prestación debe brindarse siguiendo las reglas de la libre competencia (Santistevan, 2004: 36)

Ahora bien, aunque el escenario de la libre competencia implica que los precios se regulan por interacción de las fuerzas económicas que confluyen en el mercado bajo las leyes de la oferta y la demanda, no debemos olvidarnos que el Estado mantiene su rol garantista, en la búsqueda por lograr que se cumplan los fines de bienestar general, considerando siempre,

---

<sup>15</sup> Estas variables económicas y de mercado pueden ser monopolios naturales, o fallas de mercado que se relacionan con la libre competencia.

como menciona Santistevan, obligaciones de “servicio universal”<sup>16</sup>, que consisten en una actualización de la expresión “necesidades de interés general”, las cuales al no ser rentables no logran ser cubiertas por el mercado, y frente a las cuales el Estado mantiene un rol prestacional que lo obliga a brindar este servicio, siendo este el responsable de que el servicio llegue a todos (2004: 34).

Ahora bien, otra característica es el **elemento público**, el cual nos permite decir que estos servicios públicos son de titularidad estatal<sup>17</sup>, sin que ello sea óbice para decir que su prestación puede darse a manos de privados. Es más, como regla general, consagrada en el Art. 60 de la Constitución política, se señala el principio de subsidiariedad, el cual termina siendo, en palabras del autor Huapaya “una garantía prestacional”, puesto que será el Estado quien intervenga ante la ausencia o insuficiencia del privado en brindar los servicios (2015: 393).

Adicional a estas características, también podemos encontrar reglas de prestación del servicio público, que permiten que estos servicios se brinden de manera eficiente, como son la universalidad, continuidad, regularidad, igualdad y progresividad.

La regla de **universalidad** hace alusión a que el servicio debe ser prestado de manera colectiva, garantizando que este llegue a los habitantes del ámbito geográfico que abarca la concesión. Así también, tenemos la regla de **continuidad**, que indica que el servicio público debe brindarse de manera ininterrumpida cada vez que el usuario lo demande; sin poder ser suspendido, salvo medie algún permiso administrativo, o alguna circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor. De igual manera, está presente la regla de **regularidad**, que señala

---

<sup>16</sup> Este término fue recogido por primera vez en la Resolución del Consejo del 07 de febrero de 1994 en el sector telecomunicaciones, por la Comunidad Económica Europea.

<sup>17</sup> Al respecto, Santistevan señala que existen críticas al uso del término “titularidad”; ya que, bien podría equipararse con el de “propiedad”, generando una confusión que podría desincentivar la inversión de capitales privados, entre otros efectos nada deseados. Por ello, señala que existen varios autores que postulan el cambio del término “titularidad”, por el de “Prestaciones con garantía pública” (2004: 37 - 38). Al respecto, consideramos que indistintamente al término que se utilice, lo relevante será resaltar que existe un contenido público que genera una reserva de facultades de supervisión y control del Estado (lo cual se evidencia con el ejercicio de su rol regulador y garante) sobre las actuaciones que desarrollan los privados durante la prestación de los servicios públicos.

que la prestación del servicio público debe cumplir criterios mínimos de calidad, conforme a las normas técnicas particulares que rigen cada servicio público (Huapaya 2015: 375).

Así también, la regla de **igualdad** nos señala que el servicio público debe prestarse respetando la igualdad de trato de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos. Entonces, no se debe discriminar a los usuarios, salvo casos de discriminación positiva como podría ser el caso de establecer tarifas sociales para grupos menos favorecidos. Y, por último, la regla de **progresividad**, la cual nos indica que el servicio público debe adaptarse a las innovaciones tecnológicas (Huapaya, 2015: 375)

#### **1.4. El rol actual del Estado en la economía para entender la apertura a modelos de gestión privada de los servicios públicos**

Mediante la Constitución de 1993, en el Art. 58 se adoptó el modelo de Economía Social de Mercado<sup>18</sup>, el cual está orientado a fomentar la inversión privada siguiendo las reglas de la libre competencia: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”. Ahora bien, hay que resaltar el carácter social de nuestro actual modelo económico, el cual establece que el Estado no puede permanecer indiferente ante las actividades económicas. Sin embargo, ello de ninguna manera le otorga al Estado carta abierta para interferir en dichas actividades desarrolladas por agentes económicos privados bajo un esquema de libre mercado (Zegarra, 2012: 438).

Es así que, nuestro actual régimen económico es un modelo que busca poner el énfasis en el desarrollo de mercados competitivos que permitan forjar una base para impulsar la libre iniciativa privada. De este modo se promueve la liberalización de sectores que fueron exclusivamente estatales, asumiendo un rol abierto al mercado que se encargue de velar porque se brinden servicios públicos de calidad. De igual manera, en nuestra Constitución se

---

<sup>18</sup> Con este modelo, se dejó atrás el modelo intervencionista que consideraba al Estado como el único responsable de la economía del país, creándose empresas con el objetivo de controlar la provisión de servicios públicos básicos.

consagra el reconocimiento al pluralismo económico<sup>19</sup>, según el cual se permite la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa, permitiendo que el sector privado intervenga en la economía bajo reglas de libre mercado (Zegarra: 1998, 100).

En ese sentido, durante los años 90 se promulgaron las primeras normativas del proceso de privatización<sup>20</sup>. Entre estas tenemos, por un lado, al DL 674 Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado y, por el otro, al DL 757 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>21</sup>, siendo este último con el cual se derogó la reserva prestacional del Estado como regla general, sobre servicios públicos<sup>22</sup>. Es así que, se pasó de tener un Estado prestacional de los servicios públicos, a asumir un rol garantista que dejó que las fuerzas económicas del libre mercado se regulen solas.

De esta manera, se abrió el camino de la inversión a los agentes privados, en aras de buscar mayores niveles de eficiencia de los recursos públicos. Actualmente, quienes mueven la economía son las fuerzas económicas que se orientan bajo un equilibrio entre la oferta y la demanda de los bienes y servicios. Si bien las fuerzas económicas buscan por sí solas un equilibrio en el mercado que las regule, ello no anula radicalmente la presencia del Estado, ya que este puede y debe intervenir siempre que esté de por medio el interés general<sup>23</sup>. Es decir, el Estado debe garantizar la correcta prestación de los servicios públicos. Es aquí donde se gesta lo contemplado en la Constitución, el rol subsidiario del Estado en la economía<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> El principio de pluralismo económico se encuentra en el Art. 60 de nuestra actual Constitución. Al respecto, el TC ha indicado que este principio “se ha desarrollado bajo el concepto de igualdad jurídica entre los competidores, y que constituye uno de los pilares del derecho de competencia. (...)” (citado por Zegarra, 2012: 440)

<sup>20</sup> Al respecto, ello no impide que, ante una falla o ausencia de mercado, el Estado pueda intervenir en ejercicio de su rol de regulador y garante de las prestaciones de servicio público.

<sup>21</sup> Normas dadas en el año 1991.

<sup>22</sup> Conforme a lo establecido en el Art. 6 del DL 757 “Queda derogada toda reserva en favor del Estado, ya sea parcial o total, para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, con excepción a las referidas a las áreas naturales protegidas. Tales reservas sólo procederán por causa de interés social o seguridad nacional, y deberán ser dispuestas expresamente mediante Ley del Congreso de la República o conforme a lo establecido en el artículo 54 del presente Decreto Legislativo. (...)”.

<sup>23</sup> Conforme se señala en el segundo párrafo del Art. 60 de la Constitución.

<sup>24</sup> Dicho rol subsidiario del Estado en la economía implica que este no debe intervenir, salvo acaezcan probadas causas de interés público y manifiesta conveniencia nacional.

Ahora bien, este rol subsidiario está reconocido en el Art. 60 de la Constitución, el cual señala que “(...) Solo autorizado por ley expresa el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional. (...)”. Dicho rol se aplica siempre que en el mercado no exista oferta privada o que, habiéndola, este no se dé a basto en la prestación de bienes o servicios indispensables para el desarrollo y calidad de vida de la población (Zegarra 2012: 439). Con ello, se plantea que el Estado, en principio, no debe realizar actividad empresarial. Sin embargo, ello no quiere decir que el Estado no pueda constituir una empresa pública<sup>25</sup>, sino que ello podría darse siempre que primero no funcionen otros mecanismos como la concesión, la regulación o el subsidio al privado.

Al respecto, como señala Zegarra, coincidiendo con Kresalja, el principio de subsidiariedad implica que el Estado no puede permanecer neutral en términos económicos, ya que ello no tiene correspondencia con el logro del bien común, lo cual es la finalidad que se persigue (2012: 442 - 443). Con ello se hace alusión a que, aunque existe una economía de libre mercado, el Estado debe participar en esta aplicando sus roles de regulador y garantista (velando así por el interés general de la población).

Ahora bien, como reflexión, se parte de que la empresa pública no es *malum per se*; sino que, se considera que no sería favorable para la economía nacional tener una amplia gama de empresas estatales dominando nuestro sistema, ya que ha quedado evidenciado en la historia que estas no son exitosas y fracasan en competencia con el sector privado (Huapaya, 2015: 387). En ese sentido, debemos orientarnos a empresas públicas que se hagan presente, en tanto se compruebe que el sector privado no puede realizar determinadas prestaciones de servicios públicos<sup>26</sup>, y siempre que pase por un filtro de conveniencia nacional en pro del beneficio a nuestra economía.

En lo que respecta a la regulación de los servicios públicos, el Estado es el que se encarga de encaminar y corregir las fallas del mercado, para que los agentes económicos que ahí operan

---

<sup>25</sup> Hoy en día, existen varias empresas estatales, como es el caso de SEDAPAL, o municipales

<sup>26</sup> Siempre que el Estado haya intentado todos los mecanismos como la regulación, concesión o inclusive un subsidio al privado.



o desarrollan actividades, puedan prestar servicios de calidad. Ante ello, surge el concepto de Estado regulador que promueve la libre competencia, potenciando así mecanismos ordenadores y correctivos del mercado. Al respecto, citamos lo mencionado por Ariño sobre regulación “comprende el conjunto de elementos jurídicos, técnicos y decisionales, necesario para mantener un sector de la actividad humana, dentro de unos parámetros determinados” (s/f: 3).

## **II. Los gobiernos locales como prestadores de servicios públicos**

Conforme a lo establecido en el Art. 195 de la Constitución, los gobiernos locales promueven la prestación de servicios públicos de su responsabilidad, los cuales están desarrollados en el Art 73, numeral 2 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Por lo tanto, podemos resaltar que a diferencia de lo que ocurre con los grandes servicios públicos de competencia nacional, en el caso de los servicios públicos locales, estos sí están expresamente mencionados en la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>27</sup>.

Ahora, comenzaremos este capítulo analizando la estructura descentralizada en la cual se insertan los gobiernos locales, así como su autonomía y el caso específico del servicio público de mercado y sus implicancias actuales.

### **2.1. Los gobiernos locales en la estructura descentralizada del Estado**

De acuerdo con nuestra actual Constitución, en su artículo 43 se señala que nuestro Estado es unitario, representativo y descentralizado<sup>28</sup>. Entonces, en tanto unitario, entendemos que las competencias y responsabilidades son, en principio, del Gobierno Central<sup>29</sup>. Sin embargo, el esquema descentralizado implica que el ejercicio del poder se divide en tres niveles de gobierno<sup>30</sup> como son el nacional, regional y local; estableciéndose así una separación de

---

<sup>27</sup> Respecto a ello, autores como Huapaya señalan que los servicios públicos locales constituyen verdaderas actividades prestacionales; toda vez que existe una reserva prestacional en el sentido de *publicatio* a favor de los gobiernos locales, quienes incluso prestan los servicios de manera directa. Sin embargo, también podrían aplicar técnicas concesionales de considerarse esta una alternativa más idónea (2015: 394 - 395).

<sup>28</sup> “Art. 43. (...) El estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.”

<sup>29</sup> Téngase presente que existe una cláusula de residualidad que señala que cuando una determinada competencia no ha sido asignada a algún nivel de gobierno, se entiende como competencia del gobierno nacional.

<sup>30</sup> Art. 189 de la Constitución Política del Perú. “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, a nivel

competencias y funciones. En ese sentido, a cada nivel de gobierno se le otorgan competencias, las cuales deben ser interpretadas a la luz del principio de unidad, lo cual implica tener como norma rectora a la Constitución.

Ahora bien, la descentralización es un proceso que tiene como objetivo el desarrollo integral del país<sup>31</sup>, y que debe darse de manera progresiva; es decir, se deben ir transfiriendo responsabilidades desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, debemos entender a la descentralización como un instrumento democratizador que permite la presencia del Estado en todo el territorio nacional, contribuyendo así en el desarrollo de una mejor técnica de organización de cara a resolver determinados asuntos públicos que la sociedad demanda y que contribuyen al desarrollo sostenible del país (Landa, 1997: 80).

En lo que respecta a la descentralización a nivel de gobiernos locales, la promoción de la inversión privada ha constituido un impulso importante al desarrollo económico. Al respecto podemos resaltar que, gracias a la descentralización se permite que el nivel de gobierno más cercano a la población sea el que se encargue de satisfacer sus necesidades (Martin, 2008: 344). A esta afirmación se la conoce como “subsidiariedad institucional”<sup>32</sup>, y, citando a Ariño, consiste en que “(...) no deben centralizarse al más alto nivel aquellas decisiones que puedan ser adoptadas con igual o mayor eficiencia a un nivel político y administrativo inferior y, por consiguiente, más próximo a los ciudadanos. Este principio (...) es lo que se conoce con el nombre de descentralización política-administrativa (...)” (Citado en Martin 2008: 345)

---

nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. (..)”.

<sup>31</sup> Al respecto tenemos la Constitución, la cual en su Art. 188 señala lo siguiente: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. (...)”. De igual manera, tenemos el Art. 3 de la Ley de Bases de la Descentralización, la cual también indica lo siguiente: “La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.”

<sup>32</sup> Al respecto, también el TC ha indicado a este termino como subsidiariedad vertical, refiriéndose a la relación que existe entre un ordenamiento mayor como puede ser el central, y uno menos como podrían ser el regional y local, mediante el cual se establece que el ordenamiento mayor solo puede intervenir en aquellos ámbitos que no sean competencias de ordenamientos menores (citado por Zegarra, 2012: 443 - 444)

## 2.2. Autonomía de los gobiernos locales

Como sabemos, los gobiernos locales son organismos descentralizados<sup>33</sup> que gozan de autonomía política, económica<sup>34</sup> y administrativa<sup>35</sup> en los asuntos de su competencia, conforme a lo señalado en el Art.194 de la Constitución Política del Perú<sup>36</sup>. Respecto a lo que se entiende por “autonomía”, debemos tener presente que ello no consiste en una autonomía absoluta, sino que es una autonomía restringida al ámbito de las competencias establecidas (Mallap, 2013: 11).

De igual manera, podemos indicar que esta autonomía constituye una “garantía institucional”, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en amplia jurisprudencia<sup>37</sup>. Es así que, dicha garantía presupone la no vulneración de las normas que emiten estos órganos municipales, por parte de poderes constituidos<sup>38</sup>. Ahora bien, téngase en cuenta que al tener las normas rango legal<sup>39</sup>, estas solo pueden ser cuestionadas mediante una acción de inconstitucionalidad<sup>40</sup>, lo cual sería el caso de las ordenanzas. De igual manera, y conforme a lo señalado en el Art. 127 de la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>41</sup>, cualquier conflicto competencial que surja entre una municipalidad, sea distrital o provincial, con entes como gobiernos regionales o el gobierno nacional, deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional<sup>42</sup>.

---

<sup>33</sup> Conforme al Art. V del Título Preliminar de la Ley 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades” “La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país.

<sup>34</sup> A parte del reconocimiento que se hace en la Constitución de la autonomía económica, ello puede verificarse también en el Art. 55 de la LOM.

<sup>35</sup> Esto queda señalado en el Art. 194 de la Constitución y en el Art. 26 de la LOM.

<sup>36</sup> Art. 194 de la CPP “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen **autonomía política, económica y administrativa** en los asuntos de su competencia (...)” (el resaltado es nuestro).

<sup>37</sup> STC Exp.0015-2005-PI/TC, fundamento 6; STC Exp. 004-96-I/TC, Fundamento 3, numeral 3.3; STC Exp. 0038-2004-PI/TC, Fundamento 11; STC Exp. 0019-2006-PI/TC, fundamento 3, numeral 3.3.

<sup>38</sup> Lo que se pretende con esta autonomía es que los gobiernos subnacionales puedan mantener su personalidad frente a los demás poderes políticos. Una manifestación clara de esta personalidad autónoma consiste en la facultad de los gobiernos locales de emitir normas que los regulen (Mallap, 2013: 11).

<sup>39</sup> Ello se señala en el Art. 200.4 de nuestra constitución.

<sup>40</sup> Las normas municipales, en tanto normas con rango y fuerza de Ley, como parte de la autonomía política de las municipalidades, puede ser cuestionada mediante una acción de inconstitucionalidad conforme a lo señalado en el Art. 200.4 de la Constitución Política del Perú.

<sup>41</sup> “Art. 127. Los conflictos de competencia que surjan entre las municipalidades sean distritales o provinciales, y entre ellas y los gobiernos regionales o con organismos del gobierno nacional con rango constitucional son resueltos por el Tribunal Constitucional de acuerdo a su ley orgánica. (...)”.

<sup>42</sup> Ello se encuentra señalado en el Art. 202. 3 de la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Art. 9 de la Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización”, señala qué entender por cada una de las dimensiones de autonomía:

9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2. Autonomía Administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 189, 194 y 195 de la Constitución, implica que se debe buscar preservar la integridad y unidad del Estado y la Nación, actuando en concordancia con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Como ya se mencionó en acápites anteriores, nuestro Estado es unitario, y ello no se contrapone a la noción de descentralización, toda vez que autonomía no significa autarquía. Por tanto, el ejercicio de la autonomía en materia política, económica y administrativa siempre tendrá como norma directriz a nuestra actual Constitución.

### **2.3. Los servicios públicos a cargo de los gobiernos locales: El caso del servicio público de mercados**

Como ya se mencionó, los gobiernos locales promueven la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, organizando, reglamentando y administrando dichos servicios. Al respecto, el Art. 73, numeral 2, inciso 2.6 de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972, señala las competencias de los gobiernos municipales, constituyendo servicio público local el “abastecimiento y comercialización de productos y servicios”, siendo función de las municipalidades distritales promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos donde se presta este servicio,

satisfiriendo las necesidades de los vecinos de su jurisdicción (Art. 83, inciso 3, numeral 3.4 de la LOM).

Este servicio público de mercados es el reflejo de la realidad social y comercial de un determinado espacio de competencia local. Actualmente, a pesar de que dichos centros de abastos cuentan con acogida por parte de la población local por los precios asequibles<sup>43</sup>, existen quejas y críticas respecto a la inseguridad, condiciones de salubridad de ambientes internos y externos, mala conservación de los alimentos perecibles, así como limitados horarios de atención y congestión en el tránsito (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013: 4).

Respecto a la normativa aplicable a la prestación del servicio público de mercados, tenemos que en el año 2008 se publicó la Ley de Inocuidad de los Alimentos, Decreto Legislativo 1062, la cual implementa la política nacional de inocuidad de los alimentos que se destinan al consumo humano, con el objetivo de proteger la vida y salud de las personas<sup>44</sup>. Esta normativa es de aplicación para los gobiernos locales, toda vez que son ellos los que tienen la competencia del control y vigilancia del comercio interno de alimentos agropecuarios, de conformidad con el art. 83 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Luego, en el año 2013 se dio la Guía para la Competitividad de Mercados de Abastos. Mediante dicho documento se establecieron parámetros mínimos de calidad en la prestación del servicio público, tales como la higiene y adecuación del establecimiento en el cual se expenden los productos de primera necesidad. Así también, se estableció que dicho establecimiento debe contar con la infraestructura adecuada, con la presencia de materiales fáciles de higienizar, sin perder de vista la modernización y adaptabilidad a las demandas tecnológicas, lo cual bien podría ser un plus en términos de eficiencia en la prestación del servicio.

---

<sup>43</sup> De acuerdo con la parte introductoria de Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de Mercados de Abastos, se indica que en la encuesta nacional de hogares del año 2014, el 50% de los alimentos comprados se realizó en los mercados minoristas. Ello denota una clara preferencia de la población por este tipo de comercio.

<sup>44</sup> En dicha normativa se establece que solo podrán comercializarse productos inocuos para el consumo humano (Art. 7 del Decreto Legislativo 1062).

Posteriormente, en el 2016 se publicó la Resolución Ministerial 196 – 2016 – PRODUCE, la cual aprueba los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de los Mercados de Abastos. Los objetivos perseguidos con estos lineamientos son: mejorar la calidad del servicio que se ofrece en estos centros de abastos, fortalecer la gobernanza del sistema de mercados, mejorar la gestión de los mercados de abastos, mejorar el nivel de adecuación de la infraestructura y del equipamiento de estos mercados, y elevar su grado de integración a las cadenas de valor del país<sup>45</sup>.

Con todo ello, podemos apreciar que hubo intentos por mejorar la calidad de la prestación del servicio público de mercados. Tanto con la Guía para la Competitividad de los Mercados de Abastos, los Lineamientos Establecidos para la mejora de Mercados de Abastos, y la Ley de Inocuidad de los Alimentos, lo que se persigue es mejorar la calidad de los productos que se expenden, la calidad del servicio que se brinda, establecer parámetros de calidad en su infraestructura para asegurar a las personas un ambiente seguro, salubre, con espacios bien definidos y adecuados. De esta manera, se cumple con el objetivo de prestar un servicio público de calidad, que satisfaga las demandas de los usuarios.

Ahora, la prestación de este servicio, que está a cargo de los gobiernos locales, se hace muy importante, toda vez que implica bienes de primera necesidad. Si bien existen ofertas en la prestación de este servicio público, los gobiernos locales no lo deberían dejar relegado; puesto que, sin esperar que surja alguna emergencia<sup>46</sup>, es muy importante asegurar el abastecimiento de alimentos y bienes de primera necesidad para la sobrevivencia humana en todos los rincones del país, a precios asequibles para la población.

Consecuencias conexas con la mejora del servicio público de mercados, podemos señalar que las instalaciones en la cual se brinda este servicio forman parte de la cadena de valor gastronómica de nuestro país. Por lo cual, el mejorar las condiciones en las que se presta el servicio, indefectiblemente genera mayores ingresos en el ámbito del turismo gastronómico. No debemos olvidar que nuestro país es considerado la capital gastronómica de América, por

---

<sup>45</sup> Conforme a lo establecido en el punto II de los Lineamientos Generales de la Política Nacional para la Competitividad de los Mercados de Abastos.

<sup>46</sup> Como puede ser un evento natural sísmico o epidemiológico.

lo cual genera una rara sensación de que sus mercados no estén al nivel de lo que se esperaría. Por tanto, al mejorar la prestación del servicio, con distribución adecuada de los productos, la variedad de estos ambientes adecuados, también generamos rédito turístico.

### **III. La concesión como título habilitante idóneo frente al servicio público local de mercados**

La ola privatizadora que caracterizó a los años 90 no estuvo vinculada, de manera frecuente, con la celebración de contratos de concesión, salvo algunas excepciones. Durante poco más de la mitad de la década de los 90 (1991 - 1996), cuando se hablaba del mecanismo de la privatización se hacía alusión, principalmente, a la venta de los activos y transferencia de acciones de las empresas del Estado a los agentes económicos privados<sup>47</sup>. A esta época, en palabras de Richard Martin, se la conoce como el periodo de la “privatización en sentido restrictivo” (Martin, 2013: 333).

Ahora bien, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, en lo que concierne a la prestación de servicios públicos, el Estado en su posición de titular de un servicio público, puede celebrar un contrato de concesión de servicios públicos mediante el cual entregue al privado la gestión de dicho servicio (Martin 2008: 350 - 361). Respecto al caso específico que nos concierne, sobre el servicio público de mercados, proponemos este mecanismo de gestión indirecta en la prestación del servicio. En ese sentido, en este capítulo señalaremos el concepto, naturaleza jurídica y características de la concesión<sup>48</sup>, por los cuales lo consideramos idóneo para la prestación de dicho servicio público local.

#### **3.1. Concepto y naturaleza jurídica de la concesión**

En lo que concierne al concepto de concesión, tenemos autores como Pedreschi que señalan que “(...) El contrato de concesión es un acto o contrato administrativo que crea o constituye

---

<sup>47</sup> Una vez que comenzaron a agotarse los activos del Estado, así como las acciones de las empresas estatales, se comenzó a poner mayor énfasis en el mecanismo de la concesión; ya que, se le empezó a considerar una manera eficiente de obtener ingresos para las arcas públicas.

<sup>48</sup> En su origen, la concesión fue entendida como un acto propio del soberano, el cual consistía en entregar bienes a súbditos del rey. Es así que, en un inicio la figura de la concesión fue entendida como un acto de disposición que implicaba la transferencia de dominio sobre los bienes. Actualmente, esta figura de la concesión ha cambiado, pasando a entenderse como actos de la administración (Zegarra, 1998: 101).

a favor de un particular un derecho o atribución que inicialmente era propio de la Administración y del que el particular carecía completamente.” (citado en Martín, 2013: 335). Así también, Otto Mayer indica que “la concesión es siempre un acto constitutivo de derechos por el que se da al sujeto un poder jurídico sobre una manifestación de la administración.” (citado por Zegarra, 1998: 101). De estas definiciones podemos destacar que la concesión implica el otorgamiento de facultades a un particular sobre un determinado bien o servicio con carácter público.

En nuestro ordenamiento, el Art. 5, numeral 8 del Decreto Supremo No 240-2018-EF, reglamento del Decreto Legislativo 1362<sup>49</sup>, establece que la concesión “es el acto administrativo por el cual las entidades públicas titulares de proyectos otorgan a un inversionista la ejecución y explotación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, por un plazo determinado, cuyos derechos y obligaciones están regulados en el respectivo Contrato.”. Es decir, se establece a la concesión como el mecanismo de satisfacción de necesidades colectivas, mediante una gestión indirecta de los servicios públicos (Zegarra, 1998: 101).

En ese entendido, la concesión es un mecanismo mediante el cual la entidad estatal no será la que brinde directamente la prestación del servicio, sino que lo brindará un particular con el cual se vincula contractualmente. Es así que, aparece la figura de la concesión como un contrato administrativo<sup>50</sup>, mediante el cual se efectúa una gestión indirecta de servicios públicos cuya titularidad la mantiene el Estado (Zegarra, 1998: 100 – 101).

En este punto, es importante señalar qué entendemos por contrato administrativo. En ese sentido, tenemos el criterio del objeto<sup>51</sup>, el cual indica que estamos ante un contrato

---

<sup>49</sup> Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.

<sup>50</sup> Al respecto autores como Dromi señalan que la “concesión de servicio público es un contrato administrativo. Las relaciones se rigen por el Derecho Público administrativo. Los eventuales conflictos deben tramitarse en la jurisdicción contencioso-administrativa” (citado por Trelles, 2002: 246)

<sup>51</sup> Conforme lo señala Trelles, este criterio sería el más fuerte. Adicional a este, tenemos otros criterios, entre los que destacan el de las cláusulas exorbitantes y el de los sujetos. Respecto a ambos existen críticas. Por un lado, el de las cláusulas exorbitantes señala que para estar frente a un contrato administrativo deben estar estas incluidas en el contrato. Autores como Zegarra y Cassagne han criticado este criterio, ya que el que estén



administrativo si es que el objeto versa sobre un servicio público o una materia de utilidad pública. En esa misma línea, Cassagne señala que “en definitiva todo dependerá de la finalidad administrativa del contrato y del régimen que sea consecuencia de esa finalidad dentro de la competencia específica que tenga asignada cada órgano o ente administrativo” (Citado en Trelles, 2002: 239). En base a este criterio objetivo, podemos dilucidar que la diferencia entre un contrato administrativo y uno privado, está en el interés público que subyace al contrato administrativo.

Ahora bien, los contratos administrativos pueden contener cláusulas exorbitantes, las cuales están justificadas en la medida en que dichos contratos versan sobre temas de interés público. Es entonces que, dichos contratos se encuentran sujetos al ordenamiento jurídico administrativo y, por ende, la Administración puede hacer uso de determinados poderes<sup>52</sup>, por razón de oportunidad o conveniencia, fundamentándose en el criterio del interés público (Trelles, 2002: 240 - 241).

Como hemos podido ir analizando, tenemos que la concesión de un servicio público es un tipo de contrato administrativo que implica que este se otorga en función al interés público, lo que justifica que el Estado ejerza un control más intenso que en cualquier otro contrato administrativo, siendo que el concesionario no podrá renunciar unilateralmente a las obligaciones que se desprenden del señalado contrato (Trelles, 2002: 246). En ese sentido, la delegación de facultades por parte de la Administración hacia un particular para prestar servicios públicos implica que la Administración mantenga sus poderes de control y vigilancia para garantizar una prestación eficiente.

---

o no presentes las mencionadas cláusulas no hacen un contrato administrativo; sino que, solo en los contratos administrativos podríamos considerar tener cláusulas exorbitantes. Por otro lado, respecto al criterio de los sujetos, señala que un contrato es administrativo si cuenta con la participación de la Administración. Este criterio, no tiene cabida, puesto que la Administración también puede participar en la celebración de contratos privados. En todo caso, la no presencia del ente administrativo, lo que haría es negar la posibilidad de estar ante un contrato administrativo (Trelles, 2002: 237 - 240).

<sup>52</sup> Respecto a los poderes que se configuran dentro de la actuación contractual del Estado tenemos: dirección, inspección, control, interpretación unilateral del contrato, *ius variandi* o modificación de su objeto y resolución unilateral (Trelles, 2002: 241)

Al respecto, tenemos teorías como la “teoría de la doble personalidad del Estado”, mediante la cual se señala que se hace necesario la creación de un ente moral independiente del Estado que sea capaz de contratar con los particulares, y el cual estará sometido a los principios rectores del derecho civil. En ese sentido, se establecen dos tipos de actos en cabeza del Estado, los de imperio y los de gestión. Mediante actos de imperio, el Estado actúa en ejercicio de su poder público buscando cumplir las funciones que se le han asignado mediante ley. Mientras que, con los actos de gestión, el Estado actúa como un privado, celebrando contratos con particulares y sometiéndose a reglas de derecho común (Zegarra, 1998: 103).

Por otra parte, la teoría unilateralista nos indica que estamos ante una concesión administrativa, en tanto es un acto de poder público, mediante el cual prima el interés general sobre el particular. Por ende, dicha concesión carece de carácter contractual, toda vez que se rige por las normas de derecho público (Zegarra, 1998: 103).

Una tercera teoría es la mixta, la cual concibe dos facetas de la concesión. Por un lado, tiene carácter contractual, ya que se establecen deberes recíprocos entre el concedente y el concesionario. Por otro lado, concibe a la concesión como un acto de poder público, referido al aspecto legal y reglamentario, mediante el cual se establece que aunque el Estado entrega la gestión al sector privado, mantiene poderes de vigilancia y control propios del poder público (Zegarra, 1998: 103). Al respecto, el autor Diego Zegarra está de acuerdo con esta última teoría, toda vez que conjuga la naturaleza administrativa, integrando el aspecto legal y reglamentario, con el aspecto contractual administrativo que implica el contenido económico financiero de la concesión, y los derechos y obligaciones que se desprenden (1998: 103 - 104).

Adicional, es importante resaltar que el mecanismo de la concesión implica cumplir con un procedimiento de licitación, para otorgar la prestación del servicio a un privado que ofrezca las mayores garantías de cumplir con la prestación del servicio público. Respecto a los gobiernos locales, la posibilidad de concesionar los servicios públicos se encuentra señalado en el Art. 33 de la Ley Orgánica de Municipalidades “Los gobiernos locales pueden otorgar

concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales, conforme a ley. (...)”.

### 3.2. Características de las concesiones

Hasta aquí tenemos claro que la concesión es un tipo de contrato administrativo. Ahora bien, autores como Richard Martin señalan que al hablar de concesión se identifica una triple dimensión que se presenta de manera secuencial: el procedimiento, el acto administrativo y el contrato. Respecto al primero, tenemos que las concesiones se adjudican siguiendo un debido procedimiento, mediante el cual la autoridad competente define las condiciones de la prestación del servicio; segundo, el acto administrativo recae en aquel acto mediante el cual se otorga la Buena Pro (derecho para la explotación); y, por último, el contrato<sup>53</sup> es el último peldaño al que debe arribar aquel que haya sido designado como ganador de la concesión por haber presentado la mejor oferta (2013: 335).

Durante la ejecución de este contrato<sup>54</sup> cobra relevancia el principio del **equilibrio económico financiero**, la cual sería la expresión de la obligación que existe de mantener una equivalencia o correspondencia entre las prestaciones que deben cumplir los cocontratantes. En el caso de alteraciones o quiebre de esta correspondencia, nace el derecho para la parte afectada de tomar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio (Rodríguez, 2011: 56 - 57).

Este principio surgió en Francia como respuesta a la necesidad de poner contrapesos a los poderes exorbitantes que ostenta la Administración en la celebración del contrato administrativo<sup>55</sup>. Al respecto, el primer antecedente se encuentra en el texto de las conclusiones del comisario de gobierno, León Blum, previas al fallo del Consejo de Estado francés de 21 de marzo de 1910, el cual señala que “en todo contrato de concesión está

---

<sup>53</sup> El contrato constituirá el título mediante el cual se podrán hacer valer los derechos establecidos en este, frente a terceros, en especial algunas de las formas escogidas para la recuperación de las inversiones, como son el peaje, las tarifas, entre otros (Martin, 2006: 118)

<sup>54</sup> Esta es la etapa en la cual los contratantes deben ejecutar las prestaciones estipuladas.

<sup>55</sup> Antes de que este principio del equilibrio económico financiero apareciera, se consideraba el principio de riesgo y ventura, mediante el cual se indicaba que el contratante debía cumplir con la ejecución del contrato en los términos en los que fue pactado, independientemente de que la concreción de los riesgos hiciera más onerosa la ejecución de dicho contrato (Rodríguez, 2011: 62)

implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige. Es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión” (citado por Rodríguez, 2011: 62).

Entonces, si bien con este principio se establece que el cocontratante tiene derecho a la intangibilidad de las remuneraciones del contrato administrativo, no debe dejar de tenerse presente que lo que se persigue es el equilibrio entre las partes. En ese sentido, este principio es una garantía de igualdad entre las ventajas y cargas que le son asignadas al concesionario. Aunque por lo general sea la Administración quien mantenga una posición de prevalencia, también podrían desencadenarse supuestos en los que el concesionario es el que ejerce la posición de ventaja frente a la Administración, por quizás tener una posición dominante en el mercado (Rodríguez, 2011: 69 - 71).

Ahora bien, a continuación, señalaremos las características generales de la concesión:

Como primera característica tenemos que **la concesión nace de un acto administrativo**. En ese sentido, el Estado en ejercicio de su potestad administrativa emite un acto mediante el cual se transfiere a particulares la prestación de un servicio o ejecución de una obra pública, para así lograr la satisfacción de una determinada necesidad colectiva. Así también, tenemos que **la causa de la concesión reside en un interés público de fuerte contenido económico**. con esta segunda característica, se hace alusión a que el servicio se prestará teniendo presente el interés general, y sin olvidar que debe haber una compensación económica que justifique la inversión y asunción de riesgos del privado (Zegarra, 1998: 104).

Una tercera característica es que **la concesión pertenece al grupo de actos administrativos que amplían la esfera de los particulares**. Es decir, con la concesión el particular recibirá una serie de facultades, necesarias para la explotación de la obra o prestación del servicio público<sup>56</sup>. La siguiente y cuarta característica indica que, **en la concesión prevalece el**

---

<sup>56</sup> Téngase en cuenta que el Estado mantiene sus poderes de control y supervisión.

**interés público**<sup>57</sup>. Con esta característica se señala que el interés colectivo es el que prima sobre el interés individual. Así también tenemos que **la administración conserva una serie de potestades y derechos**. Mediante esta característica, se establece que el Estado mantiene el poder de control, regulación y vigilancia acerca de la gestión del concesionario. De igual manera, mantiene el poder de sustitución o intervención, cuando el interés general lo requiero, de manera excepcional(1998: 104 - 105).

Adicional, tenemos la característica de **la temporalidad**. Con dicha característica se indica que la concesión está sujeto a un plazo específico, el cual debe ser razonable como para garantizar la recuperación del capital invertido en las utilidades respectivas. También está presente **la precariedad de la concesión**, la cual indica que la Administración tiene la facultad de quitarle al concesionario el derecho sobre la concesión, ya sea por causas imputables a este o por razones de conveniencia u oportunidad. Por último, está la característica *intuitio personae*, la cual señala que la elección del concesionario ha seguido un procedimiento determinado a identificar sus cualidades técnicas y económicas. en ese sentido, el concesionario no podrá transferir los derechos sobre la concesión, sin que esté habilitado por ley y previa autorización de la entidad competente (1998: 105).

Adicional, podemos señalar algunas consideraciones que favorecen el mecanismo de la concesión, como son el hecho de que la inversión privada busca modernizar administrativa y tecnológicamente la prestación del servicio<sup>58</sup>; así como la independización de la gestión del servicio, que consiste en no estar sometido a decisiones políticas, sino técnicas (Zegarra, 1998: 108 - 109).

### **3.3. Régimen de concesiones de los gobiernos locales**

Conforme lo señala la Constitución, los gobiernos locales deben promover el desarrollo de la economía local, para lo cual un mecanismo es la concesión. Al respecto, los Art. 32 y 33

---

<sup>57</sup> Esta característica justifica la inclusión de cláusulas exorbitantes en los contratos de concesión. En ese sentido, el Estado mantiene un rol de control y regulación, conservando la capacidad de intervenir, revirtiendo en contrato en caso sea de interés público.

<sup>58</sup> Al respecto debe considerarse que para la selección del concesionario se pasa un proceso de licitación, en el cual se elige al postor que demuestra tener las mejores garantías para asegurar una prestación eficiente del servicio público (característica *intuitio personae*).

de la Ley Orgánica de Municipalidades señalan que dichos gobiernos están facultados para otorgar concesión sobre los servicios públicos locales de su competencia, siempre que se busque la eficiencia en la prestación del servicio, y así asegurar el bienestar general de la población.

Ahora bien, mediante el Decreto de Urgencia No 054-2001 se regula el apoyo a las municipalidades, sociedades de beneficencia y demás entidades del Estado, en materia de promoción de la inversión privada, estableciéndose que los gobiernos locales podrán contar con Proinversión para la conducción o asesoría<sup>59</sup> de los procesos de concesión de servicios públicos. Cabe precisar que en el Art. 33 de la LOM, último párrafo, se menciona también que los gobiernos locales pueden celebrar convenios de asesoría y de apoyo con las entidades encargadas de la promoción de la inversión privada a nivel nacional.

En lo que concierne a la supervisión, control y fiscalización<sup>60</sup> de los servicios públicos concesionados, en el ámbito de los gobiernos locales, estos están a cargo de las mismas municipalidades, quienes tienen la condición de concedentes y reguladores, lo cual conforme lo señala Richard Martin “contraviene el principio elemental que rige los procesos de otorgamiento en concesión, el mismo que señala que quien concede no debe controlar” (2006: 110).

#### **IV. Conclusiones**

Como hemos podido apreciar hasta acá, el servicio público de mercados no ofrece las mejores condiciones en su prestación. Sin embargo, mantiene la preferencia de la población local por factores principalmente vinculados a lo asequible de los precios. Como ya expusimos precedentemente, la mayoría de los mercados de abastos no cuentan con infraestructura adecuada, ni garantía en la inocuidad de los alimentos que se expenden. Con lo cual, tenemos

---

<sup>59</sup> Mediante la Directiva No 006-2004-DE-PROINVERSION, se aprobaron los lineamientos para la asistencia técnica que brindará durante el proceso de promoción de la inversión privada.

<sup>60</sup> Conforme lo señala el Art. 83, numeral 3, inciso 3.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, son los gobiernos locales los encargados de ejercer funciones de control y vigilancia de las normas de higiene, ordenamiento, almacenamiento y distribución de los alimentos de primera necesidad, velando porque el servicio público de mercados se desempeñe eficientemente.

una prestación del servicio público de mercados deficiente, que no logra satisfacer las necesidades de la población.

Ahora bien, las competencias constitucionales en la prestación de este servicio recaen en cabeza de los gobiernos locales, por lo cual son estos quienes deben procurar buscar alternativas de mejora. Es así que, como alternativa proponemos el mecanismo de la concesión, el cual implica una figura de naturaleza administrativa que versar acerca intereses públicos.

Cabe precisar que, respecto a los servicios público el Estado mantiene la titularidad de estos. En ese sentido, lo que se transfiere al particular con la concesión son facultades que le permitirán gestionar el servicio, en base a las estipulaciones señaladas en el contrato administrativo de concesión. Ahora bien, al estar frente un contrato administrativo, genera que el Estado tenga la posibilidad de aplicar cláusulas exorbitantes a su favor (este podría revertir el contrato de considerarlo necesario en base a un análisis del interés público).

Así también, en tanto es titular de los servicios públicos, este mantiene poderes de control y vigilancia. Es decir, El Estado no puede permanecer neutral, sino que debe cumplir sus roles de garante y regulador, velando porque el servicio público de preste de manera eficiente, con calidad, respetando las reglas de libre mercado.

Consideramos que la concesión viene a dar respuesta a la necesidad de contar con una prestación eficiente del servicio público de mercados. Partimos de considerar la escasez de los gobiernos locales en recursos técnicos y económicos para destinar sus esfuerzos en brindar una prestación de calidad.

El mecanismo de la concesión cuenta con características como la *intuitio personae*, mediante la cual se selecciona a un particular determinado, en base a características específicas que hacen imposible la transferencia de la concesión a otro, sin previa autorización de la entidad competente. En este punto, téngase en cuenta que la elección del postor ganador se da siguiendo un procedimiento licitatorio. En ese sentido, tenemos que la selección del

concesionario se da en base a criterios mínimos que aseguren que este ofrece las mejores garantías de cumplir con la prestación del servicio de manera eficiente.

De igual manera, este concesionario, al ser especializado, otorga la posibilidad de satisfacer la demanda de servicios dentro de altos estándares de calidad; es decir, respetando el principio de regularidad de los servicios públicos. De esta manera, le permite al gobierno local tener la oportunidad de enfocar sus esfuerzos en fortalecer su sistema institucional. Consideramos que será un reto para el Estado cumplir con el rol de garante, supervisando que la prestación se desencadene de manera adecuada a la demanda de interés colectivo.

También podemos señalar que el contrato de concesión implica el ingreso de capitales privados enfocados en sacar adelante una prestación de calidad de los servicios públicos. De esto también carece la Administración local, ya que en la mayoría de las veces debe lidiar con el escaso presupuesto de sus arcas municipales.

Quizás desde una primera mirada, pareciera que no podría resultar muy atractivo para el privado el invertir en el servicio público de mercados. Sin embargo, si consideramos el crecimiento a nivel de turismo gastronómico de nuestro país, quizás podamos ampliar nuestra visión y percatarnos de que estos centros de abastos, en los cuales se brinda el servicio público local, también contribuyen en la cadena de valor y por tanto deben ser fiel reflejo de la variedad de productos y costumbres alimenticias de una determinada circunscripción local. Por ello, somos de la idea de que este es un servicio público que está en crecida y representa una posibilidad de inversión para el sector privado.

Para finalizar, señalar que el objetivo no es perder de vista la importancia que tiene en la comunidad una prestación eficiente del servicio público de mercados, asegurando el abastecimiento de productos y servicios necesarios para la población, a precios asequibles, y con variedad de oferta. Por ello, la finalidad que se persigue con la concesión es que el privado pueda prestar los servicios públicos de manera eficiente, efectuando los aportes económicos que posibilite una gestión de calidad del servicio público.



## Bibliografía

1. ARIÑO, Gaspar y Juan de la CUÉTARA  
s/f “Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos”.  
Consultado 13 de noviembre de 2019. 11:20 horas  
[file:///C:/Users/USER/Downloads/561-Texto%20del%20artículo-794-1-10-20110531%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/561-Texto%20del%20artículo-794-1-10-20110531%20(1).pdf)
2. DANOS, Jorge  
2008 “El Régimen de los Servicios Públicos en la Constitución Peruana”.  
*Themis*. Lima, época 2, número. 55, pp. 255 - 264
3. DANOS, Jorge  
2010 “La Función que Cumplen los Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Ordenamiento Peruano: ¿Tutela de los Usuarios o Árbitros?”. *Regulación Económica de los Servicios Públicos. Dos Décadas de Regulación de Servicios Públicos en Iberoamérica*. Lima, ARA Editores, pp. 173 – 198
4. DIEZ, Manuel  
1974 *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Plus Ultra, 2da edición.
5. GUZMÁN, Christian  
2002 “Las Teorías Existentes sobre el Servicio Público”. *Foro Jurídico*. Lima.  
Año 1, número 1, pp. 77 - 87
6. HUAPAYA, Ramón  
2015 “Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano”. *IUS ET VERITAS*. Lima, volumen 24, número 50, pp. 368 – 397

7. LANDA, César.  
1997 “El Informe Especial del Constitucionalista César Landa Arroyo”. En: *El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
8. MALLAP, Johnny  
2013 “Comentarios al Régimen Normativo Municipal. Comentarios artículo por artículo a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Bases de Descentralización”. Lima: Gaceta Jurídica S.A. Primera edición.
9. MARTIN, Richard  
2013 “El Laberinto Estatal: Historia, evolución y conceptos de la contratación administrativa en el Perú”. *Arbitraje PUCP*. Pp. 305 – 353.
10. MARTIN, Richard  
2006 “El Servicio de Limpieza Pública a cargo de las municipalidades y las dificultades existentes para el cobro individualizado del servicio”. *Revista Derecho Administrativo*. Año 01, Nro. 02. Lima. Pp. 103 - 125
11. MARTIN, Richard  
2008 “Descentralización y Servicios Públicos Regionales y Municipales”. *El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano*. Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Lima. Grijley. Pp. 339 - 361
12. MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA  
2013 “Guía para la Competitividad de Mercados de Abastos”. Lima: Impresión Arte Perú E.I.R.L. Consultado: 22 noviembre de 2019. 10:20 horas  
<http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gerencias/GDE/guia-de-formalizacion/Guia-para-la-competitividad-de-Mercados-de-Abastos.pdf>

13. POOL, Esteban  
2016 *Rectificando las Fallas del Mercado: Balance del Proceso de Implementación en Lima del Sistema Integrado de Transporte (SIT) y Propuestas para su Perfeccionamiento bajo un Régimen de Servicio Público*. Tesis para optar por el título de abogado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
14. RODRÍGUEZ, Libardo  
2011 “El Equilibrio Económico en los Contratos Administrativos”. *Derecho Pucp*. Lima. Nro. 66, pp. 55 – 86.
15. RUIZ, Ariela  
s/f “Las Privatizaciones en Perú: un Proceso con Luces y Sombras”. Nueva Sociedad 207. Lima. Consultado el 02 de octubre de 2019, hora: 18:28  
<https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20privatizaciones%20en%20Peru.pdf>
16. SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge  
2004 “Servicios Públicos, Regulación y Constitución”. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Lima: Editorial Asesorandina S.R.L. Nro.57, Pp. 31 – 57.  
<https://fddocuments.ec/document/iiservicios-publicos-regulacion-y-constitucion.html>
17. SERRA, Andrés  
1965 “Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia”. México, D.F., Lib. De M. Porrúa. 3era edición.
18. SOLAR, Guilley y CAIRAMPOMA

- 2010 *El Régimen Legal del Servicio Universal en Telecomunicaciones: El caso peruano del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones: FITEI*. Editorial Adrus, Arequipa.
19. TRELLES, Oscar
- 2002 “El Contrato Administrativo, El Contrato-Ley y los Contratos de Concesión de Servicios Públicos”. *Themis*. Lima, Época 2, Nro. 44, pp. 237-251
20. VIGNOLO, Orlando
- 2013 “Breves Reflexiones acerca de los Servicios Públicos en el Perú”. *Derecho & Sociedad*. Lima, Nro. 40, pp. 215-221
21. ZABONINI, Guido
- 1954 “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I. Buenos Aires - Depalma,
22. ZEGARRA, Diego
- 1998 “Concesión Administrativa e Iniciativa Privada” *THEMIS*. Lima, Palestra Editores, Nro. 39, pp. 99 – 119
23. ZEGARRA, Diego
- 2012 “El ejercicio de funciones administrativas y el principio de subsidiariedad en materia económica recogido en la Constitución de 1993: el caso de la actividad educativa de capacitación”. *Aportes para un Estado Eficiente: Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima, Palestra Editores S.A.C. pp. 431 – 453.
24. ZEGARRA, Diego
- 2012 “Del Servicio Público a los servicios de interés general: La evolución del *service public* en el sistema jurídico”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima. Año 6, nro. 12. Pp. 13 – 43.