

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: COMERCIO INFORMAL

INTRODUCCIÓN: A lo largo del presente informe, se incorpora una serie de extractos doctrinarios relativos al tema del comercio informal en la sociedad costarricense. A los efectos, se incluye un estudio realizado por la Defensoría de los Habitantes, en donde se exponen las particularidades de las actividades desempeñadas por los vendedores ambulantes, a la luz del derecho formal. Asimismo, se aborda el tema de los costos de la informalidad, así como la problemática que provoca este tipo de comercio en el espacio público urbano, principalmente.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Los Vendedores Ambulantes frente al Derecho Formal.....	2
b. Los Costos de la Informalidad.....	8
c. Problemática de las Ventas Callejeras frente al Uso del Espacio Público.....	11

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Los Vendedores Ambulantes frente al Derecho Formal

[MEOÑO SOTO, Carmen Lía y MUÑOZ VILLALOBOS, Vernor]¹

"El problema de la economía informal, de acuerdo con lo expuesto hasta el momento, arroja a la discusión cuestiones de trascendental importancia, como son los temas del desempleo y subempleo, el crecimiento desigual de los sectores productivos y, por supuesto, el ajuste estructural.

Al intentar ahora una aproximación más focalizada, entenderemos que el problema de la economía informal plantea también interrogantes -y sin duda alguna induce a la polémica- en el campo del Derecho, tanto en lo que se refiere a la tutela y vigencia de las libertades públicas, como a los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas.

Dentro de la economía informal el problema de las ventas de la calle resulta aún más interesante, no sólo por la intensidad de las circunstancias y de las personas que lo protagonizan, sino por lo contradictorio y reactivo de la participación de la Administración Pública y de los efectos prácticos de la legislación que tutela la materia.

Si el desempleo y la ausencia de seguridad social son temas que se encuentran estrechamente ligados al desenvolvimiento del sector informal de la economía, y en ese contexto la crisis en el mercado de trabajo incide sobre el comportamiento de la sociedad en su conjunto, los efectos jurídicos del fenómeno pueden analizarse desde una óptica multidisciplinaria que permita rescatar el sentido humano del conflicto.

"Conflicto", ciertamente, es un término que alude en este caso a la confrontación entre sectores de la sociedad civil y la Administración Pública, aunque el concepto rebasa sobradamente esa bilateralidad, pues en la confrontación se implican multiplicidad de fuerzas sociales y políticas que tejen la trama de la compleja realidad que constituyen las ventas de la calle.

El crecimiento del sector informal en general y de las ventas de la calle en particular ha superado -y por ende ha desactualizado muchos de los dispositivos jurídicos que la legislación ordinaria había previsto para regularlos. La "camisa jurídica" que se había confeccionado desde hace años para la regulación y el control del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

fenómeno de las ventas callejeras, ahora ya no le sienta nada bien.

El proceso de industrialización, la movilidad social y las políticas de ajuste estructural modificaron desde inicios de la década de los años ochenta el panorama social y laboral del país, a un ritmo que la legislación y la capacidad de reacción de la Administración Pública no pudieron soportar sin escudarse en su propia obsolescencia.

Precisamente, durante ese proceso que se inicia hace más o menos treinta años, comienza también el crecimiento acelerado del aparato estatal y, con éste, la era de lo que algunos llaman el "desarrollismo estatizante" (VEGA CARBALLO, 1983: 380)) de las políticas públicas.

Otra dramática dimensión del problema que señala Vega Carballo, nos advierte que "el desarrollismo, basado en un sistema de partidos u organizaciones políticas más inclinadas al clientelismo que a la formación de cuadros y a la elaboración de planteamientos ideológicos claros y definidos, puede llevar a la liquidación, por intermedio de otros actores políticos o militares, de lo que se denomina Estado de Derecho"(VEGA CARBALLO, 1983: 405).

Como puede observarse, la pertinencia y la necesaria e inevitable vinculación del Derecho con el análisis de una problemática como la economía informal y, específicamente, de los efectos jurídicos que en ella y por ella se producen, nos llama a reflexionar sobre conceptos y temas que fueron desarrollados tradicionalmente por la doctrina jurídica y que ahora requieren, a nuestro juicio, nuevas elaboraciones y nuevos enfoques que permitan esclarecer las necesidades de nuestro tiempo y los determinantes socioeconómicos, políticos y jurídicos de la realidad actual.

Ese laberinto policromático que para nosotros representa la economía informal del país, del cual dimanar y en el cual convergen tantas diferentes facetas y manifestaciones del acontecer social, se inserta en una dimensión aún más comprensiva, como lo es la rueda del capitalismo periférico-dependiente y liberal de nuestro sistema económico y de las propuestas públicas de desarrollo.

En consecuencia, debemos aceptar que la economía informal costarricense, en su esencia y a partir de la lógica que sigue su dinámica de funcionamiento, no se diferencia estructuralmente de la economía formal.

Las mismas desiguales reglas sobre la oferta y la demanda, el mismo carácter mercantil orientado con preponderancia al consumo,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

hacen de la economía informal una fiel réplica de la economía formal, de manera que la frontera que divide ambos sectores se encuentra demarcada, principalmente, por un condicionante que legitima y juzga: el Derecho.

En lo fundamental, las actividades de la economía informal se distinguen de las que provienen de la economía formal por la calificación jurídica que el orden estatal les asigna en cada caso y, sólo a partir de esta calificación, por los efectos económicos que producen sobre la economía global (especialmente en los ámbitos tributario y de servicios). Es decir, como actos de comercio, por ejemplo, las actividades del sector informal de la economía no se diferencian de los del sector formal.

El comercio es parte de la economía (formal e informal) y, en el sentido específico que nos interesa, los vendedores de la calle (formales e informales) son también comerciantes por definición.

Según Alejandro Portes, los estudios más importantes demuestran la estrecha articulación y complementariedad entre los sectores formal e informal, que en realidad conforman una sola economía.

De acuerdo con este autor, el sector informal comprende actividades en las que participa una gran mayoría de los trabajadores urbanos integrados regularmente al orden económico existente (PORTES, 1989: 72).

Estos comerciantes en particular, los vendedores y vendedoras callejeros, además de ser sujetos de derecho son actores fundamentales de la actividad informal que resulta más visible para la "opinión pública", cual es la que se lleva a cabo en las calles.

Si, como dice Joaquín Garrígues, en casos como el que nos ocupa muchas veces resulta imposible separar los actos civiles de los mercantiles, la actividad que desarrollan los vendedores debería regularse de forma tal que se considere el problema en el contexto de los efectos que producen los cambios estructurales de las políticas de ajuste y no como una "opción" para ciudadanos de segunda clase, como se desprende del texto de la legislación vigente (ley número 6587).

Por el contrario, entendemos que, a partir de las características de la actividad que realizan los vendedores y vendedoras de la calle y tomando como base lo estipulado en el Código de Comercio, es posible calificarlos, primero que todo, como comerciantes.

Desde el punto de vista del derecho mercantil comerciante es, en sentido estricto, quien adquiere los derechos y obligaciones que se producen en la actividad mercantil (GARRIGUEZ, 1979: 265).

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Por lo que en el caso que nos ocupa, los vendedores y vendedoras de la calle además de ejercer el comercio, por la propia naturaleza de sus actividades se encuentran sujetos a las disposiciones legales que regulan el tránsito y el tráfico en las vías públicas, la salud y el orden público, fundamentalmente.

Como fenómeno social y económico, sin embargo, los vendedores y vendedoras de la calle constituyen un caso muchísimo más complejo.

Se trata de un grupo de habitantes que ha sido excluido de las fuentes convencionales de empleo y producción, cuya habitualidad del oficio que desempeñan los caracteriza jurídicamente, en primera instancia, como TRABAJADORES (en el sentido básico y general del concepto que se desprende del texto del artículo 56 de la Constitución Política: "El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad").

El concepto de "trabajo" que hemos utilizado en este estudio, supera y contiene la noción de "empleo" que, como antes se explicó, es la que predomina en la legislación laboral costarricense.

El trabajo alude a la fuerza vital y productiva que mueve el mundo, desplegada por los hombres, las mujeres y los niños en procura de su sustento diario. Alude a la forma y al acto de ganarse la vida digna y cotidianamente.

El sentido del trabajo así entendido siempre es positivo, constructivo y emancipador.

Consecuentemente, trabajador (a) es la persona que no puede dejar de laborar sin dejar de comer (CALDERA, 1960: 32), en un sistema en que la vida y el consumo se asemejan y confunden.

Por lo dicho anteriormente, concluimos que al Derecho del Trabajo interesa no sólo la relación contractual entre empleado y empleador, sino también, como es el caso de la actividad que desarrollan los vendedores de la calle, a esta rama del Derecho interesa la consideración de que el trabajo es un hecho social básico, mediante el cual se hace posible la vida en sociedad (CALDERA, 1960: 79) y constituye el medio idóneo para satisfacer las necesidades personales y familiares de los individuos.

Nuestra constitución política define el trabajo a partir de dos sentidos complementarios: desde el punto de vista jurídico-económico, como la justa pretensión y posibilidad de obtener una ocupación remunerada; desde el punto de vista social, sin embargo, como la obligación del Estado a mantener y procurar un medio social y económico en el que el desarrollo de la actividad laboral

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

no implique menoscabo de la libertad y dignidad de las personas.

A la luz de estos fundamentos constitucionales, vemos que la situación de los vendedores y vendedoras de la calle se torna sumamente difícil y compleja. Esto es así porque estos comerciantes interactúan en un contexto social y jurídico en el que se aplican leyes y reglamentos desfasados de la realidad actual y en el que, por lo demás, las instituciones del Estado encargadas de prestar los servicios de seguridad social no reconocen como legítimas las demandas de estos habitantes.

La fisonomía poco precisa que se tiene de los vendedores de la calle, desde el punto de vista jurídico, podría explicarse por varias razones, entre las que cabe señalar las siguientes: primero que todo, porque en la actividad comercial que desarrollan generalmente participan casi todos los miembros del núcleo familiar y no exclusivamente el vendedor o vendedora que es cabeza del hogar. Este fenómeno del trabajo familiar no ha sido contemplado en nuestra legislación.

Además de lo anterior, a partir de su conformación como grupo social con intereses y necesidades comunes y en virtud de los procesos de exclusión y deprivación social de los que han sido víctimas, no se ha logrado avances significativos en la legislación ordinaria, ni el establecimiento de nuevos paradigmas en la jurisprudencia, que en muchos casos considera y regula con especial preferencia los derechos de la persona, en desmedro de los derechos de las personas.

Otra razón que apuntamos al respecto, es el hecho de que grupos emergentes, como es el caso de los vendedores de la calle, modifican y alteran la lógica y el funcionamiento del orden social, poniendo en evidencia las lagunas de nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en lo que se refiere a la tutela de las libertades públicas y la poca o escasa articulación de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales con las políticas de ajuste estructural que se llevan a cabo en el campo económico.

Este panorama jurídico tiene sus efectos en la esfera propiamente administrativa de la actividad del Estado, sobre todo con el funcionamiento de una serie de dispositivos y acciones de control sobre la actividad de las ventas callejeras, que no sólo resultan atentatorias de la dignidad de las personas a quienes se aplican, sino que además agravan los problemas derivados del comercio callejero.

Otra consecuencia que se detecta, especialmente en las actuaciones de los órganos policiales de la Administración Pública, es el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

efecto de criminalización de la actividad informal, particularmente apoyada por el despliegue periodístico de carácter sensacionalista que se presenta al público en las noticias que contienen información acerca de los operativos represivos que se llevan a cabo en contra de los vendedores callejeros no patentados.

La represión e intransigencia con que generalmente la Municipalidad de San José y los cuerpos policiales responden a los conflictos que se presentan con los vendedores de la calle, no sólo contribuye a fortalecer y polarizar las fuerzas antagónicas protagonistas, sino que además lleva implícito el mandato ideológico de que las calles "deben ser limpiadas".

Lo paradójico es que, por la magnitud y complejidad que caracteriza el comercio callejero en la ciudad capital, prácticamente ningún operativo policial podría solucionar los problemas que de aquel se derivan, sin producir en consecuencia muertos y heridos.

En consecuencia, resulta notorio que las actividades de control policial sobre las ventas "ilegales", siempre son selectivas, estigmatizantes e ineficaces.

En un sector laboral en donde únicamente la tercera parte de los vendedores cuenta con permiso o patente municipal para ejercer el comercio callejero, es decir, en donde la gran mayoría de los trabajadores laboran "ilegalmente", no podría ser de otra manera.

Por lo demás, la intervención policial y estrictamente represiva sobre los vendedores de la calle, podría favorecer actuaciones corruptas entre algunos de los funcionarios públicos que la llevan a cabo y que en determinadas circunstancias se valdrían de su investidura para sacar provecho económico personal del "estado de ilegalidad" del vendedor callejero.

Anteriormente afirmamos que el "sector formal" de la economía había aparecido con la institucionalización de las conquistas sociales (derechos laborales, civiles y políticos).

De igual forma, ahora nos inclinamos a pensar que el "sector informal" de la economía aparece con la institucionalización de la negación de esos derechos.

No existe un nuevo paradigma institucional ni un instrumento legal que garantice la atención integral de la situación de las ventas callejeras, quizás por el hecho de que, además, no hay conciencia clara acerca del problema en los círculos políticos.

Esta situación revela que tampoco existe un modelo de desarrollo social unificado, porque las políticas públicas propenden más bien

al desarrollo institucional, sujeto a las posibilidades y a los condicionamientos que impone la "modernización" del Estado y no tanto a la modernización de la sociedad civil.

El Poder Ejecutivo tradicionalmente se ha lavado las manos y la Municipalidad de San José se visualiza incapaz de resolver la situación de las ventas callejeras. Paralelamente, la ley que regula esta actividad es obsoleta y las políticas de atención al problema puestas en práctica por la corporación municipal se orientan hacia la ejecución de acciones represivas contra este sector de trabajadores, más que hacia el favorecimiento del diálogo y del consenso entre las partes involucradas. Sí hay que rescatar algunos intentos de la comisión de ventas del Concejo capitalino, cuyos esfuerzos dieron frutos con la constitución de un acuerdo de zona de tregua en algunos sectores de la ciudad, que sin embargo no logran encontrar soluciones permanentes.

Ante este panorama, en cuya base permanece un problema social y económico de gran significancia, la aplicación de la legislación ordinaria muchas veces resulta insuficiente y en algunos casos contraproducente, en virtud de lo cual hoy más que nunca se hace necesario rescatar, legitimar y fortalecer en la legislación y en la práctica jurisdiccional y administrativa, el espíritu constitucional que concibe al trabajo como un valor superior de la sociedad, del cual se derivan derechos y obligaciones para todas las personas."

b. Los Costos de la Informalidad

[RAMÍREZ BAZAN, Alba Aurora y MURILLO MONTERO, Marco Antonio]²

"1. Los Costos de ser ilegales.

Las empresas informales comprometen una gran cantidad de esfuerzo en evitar ser detectadas y sufrir la sanción de las autoridades, corren constantemente el riesgo de sufrir las sanciones que el sistema legal podría imponerles por no pagar impuestos, o bien, por no solicitar las autorizaciones requeridas por ley.

Podemos notar de esta forma que el empresario informal debe asumir los costos que resultan de intentar eludir las sanciones correspondientes. Como bien lo señala De Soto,

"Las estrategias que emplean los informales para impedir la detección y la sanción son diversas. Se han podido identificar, entre las principales, la dispersión de sus trabajadores en distintos centros de trabajo más pequeños y menos visibles, la renuncia a publicitar sus productos o servicios, la imposibilidad

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de acceder a determinados mercados que de hecho les resultan vedados y la corrupción de las autoridades."

Lo anterior nos lleva a pensar que las empresas informales están subcapitalizadas, no sólo por la falta de acceso al crédito, sino también porque la utilización de ciertos bienes de capital las hace más fácilmente detectables, se corre más el riesgo de ser detectada una empresa que tenga suficiente personal para utilizar los bienes.

Otra forma de pasar inadvertido frente a las autoridades por parte de las empresas I informales residen en no poder publicitar con facilidad los productos o servicios que brindan, lo cual implica costos que impiden obtener rendimientos comerciales mayores y poder negociar con mayor rapidez y eficiencia las transacciones.

Las empresas informales hacen transferencias a favor de la formalidad sin una contrapartida efectiva por parte de ésta, ya que se encuentran excluidas de sus alcances y beneficio, lo cual constituye un perjuicio para los informales. Todos los días se producen una gran cantidad de transacciones entre formales e informales, entre las cuales podemos mencionar: A. Si bien los informales no pagan impuestos sobre sus transacciones referidas a bienes finales, sí lo hacen cada vez que compran insumos a los formales. B. El poder adquisitivo que pierden los informales por mantener efectivo en sus manos es una transferencia de recursos hacia la actividad formal. C. Existen transferencias de los informales a los formales a causa de las diferencias entre las tasas de interés que se pagan por el crédito.

En relación con las leyes laborales, el trabajo es considerado entre los formales como un costo fijo que no permite responder a las variaciones de la demanda con la misma flexibilidad que los informales, en cambio, los empresarios informales son los principales empleadores de mano de obra no calificada, con ello el trabajo se convierte en un factor variable dentro de la producción.

2. Los Costos de no tener una "Buena Ley".

Los informales sufren no sólo por ser ilegales sino también porque les falta un Derecho que garantice y facilite la eficiencia de sus actividades económicas, hemos establecido que existen costos de ser ilegales, sin embargo, existen costos de no tener una "buena ley", la cual debe contener al menos tres elementos; derechos de propiedad, contratos y derecho extracontractual. Su insuficiencia

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

o ausencia ocasiona un onerosísimo conjunto de costos que los informales deben asumir a cambio de no pagar los costos de la formalidad.

El costo más notable de carecer de una "buena ley", es no contar con derechos de propiedad seguros y confiables, entendidos éstos como todos aquellos, tanto personales como reales, que reconocen a sus titulares la enajenabilidad y la exclusividad sobre los mismos. La existencia o falta de derechos de propiedad tiene una relación directa con el nivel de la inversión, los derechos de propiedad seguros, estimulan a sus titulares a invertir en sus propiedades, al tener seguridad de que no serán dañadas o usurpadas.

Existe un conjunto de costos que tienen que asumir los informales al no poder disfrutar plenamente de los contratos, de no poder aprovechar el sistema contractual. Es así, como podemos notar que los contratos que utilizan los informales son difícilmente exigibles ante un tribunal, ya sea por la falta de elementos probatorios o por el miedo que produce entre las partes trabajar en actividades relativamente ilegales. El solo hecho de que los contratos puedan ser exigibles estimula a que las partes hagan compromisos razonables que estén en condiciones de cumplir y permiten hacer compromisos beneficiosos a largo plazo.

Por otra parte, tenemos la ineficiencia del derecho contractual, referido a los daños y perjuicios no cubiertos por los contratos. Cuando éste no existe, es insuficiente, o es inadecuadamente aplicado para cubrir las actividades informales, la actividad económica puede causar considerables costos al resto de la comunidad, disminuyendo así el valor de su contribución social y aumentando la incertidumbre.

En páginas anteriores hemos descubierto los costos derivados de la existencia de actividades formales e informales, los cuales tienen efectos negativos sobre la economía en general. Los principales son:

1. La ineficiencia del sistema tributario, al momento de la recaudación, la tributación se concentra en el pequeño grupo de personas que conserva su formalidad, el Estado desperdicia una considerable cantidad de recursos en detectar la evasión y se ve en la necesidad de invertir en una gran cantidad de estrategias costosas para tratar de detectar a los evasores y éstos a su vez, gastan recursos para tratar de evitarlo. De esta forma ocurren distorsiones innecesarias sobre el sistema tributario y la

economía en general, el Estado al tratar de obtener más ingresos, incrementa los impuestos a la formalidad, lo cual redundará en que la formalidad es cada vez menos atractiva que la informalidad,

2. La disminución de la inversión, al utilizar tecnologías más intensivas en trabajo habrá una reducción en la inversión de capital, en la medida que los recursos nacionales se trasladan hacia la informalidad, si a ello le agregamos las dificultades para exigir los contratos que enfrentan los informales, podemos inferir que habrá poca inversión productiva a largo plazo, sin embargo los formales también enfrentan dificultades para obtener óptimas economías de escala, lo cual nos lleva a concluir que en la economía costarricense existe un menor nivel de inversión que el que se lograra si el Derecho funcionara con eficiencia.

3. La baja productividad, al tener que invertirse mucho tiempo para cumplir con las regulaciones del Estado, lo cual ocasiona un gran derroche de recursos, y por otro lado, la excesiva interferencia gubernamental afecta la flexibilidad en la toma de decisiones empresariales, lo cual trae como resultado una mala asignación de recursos que produce una baja en la productividad.

4. El aumento de las tarifas de los servicios públicos, como consecuencia de no contribuir los informales directamente a pagar las tarifas que financian los que cumplen con la ley.

5. Las limitaciones del progreso tecnológico, al no tener sentido para las empresas informales el incrementar el tamaño de las mismas por temor a ser descubiertos,

6. Las dificultades para formular la política macroeconómica, al no tener la información precisa sobre el rendimiento de la economía.”

c. Problemática de las Ventas Callejeras frente al Uso del Espacio Público

[RAMÍREZ BAZAN, Alba Aurora y MURILLO MONTERO, Marco Antonio]³

“Analizaremos el régimen de circulación sobre las vías públicas de acuerdo con las diversas formas de desplazamiento, en especial A. La circulación a pie, B. La circulación de vehículos sobre las vías públicas terrestres y C. Las ventas ambulantes estacionarias e ilegales.

A. La circulación a pie: es una modalidad de desplazamiento que conlleva un máximo de libertad, la reglamentación es mínima, salvo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ciertas excepciones, la circulación a pie está sometida al régimen represivo. No se necesita autorización previa para desplazarse, sin embargo por necesidades de orden público algunos aspectos si están reglamentados. Es la Ley de Tránsito la que regula lo concerniente a la circulación de personas por las vías terrestres de la nación. Cuando por no haber aceras o espacios disponibles los peatones deban transitar por la calzada de las carreteras, lo harán por el lado izquierdo según la dirección de su marcha. En las poblaciones los peatones deben transitar únicamente por las aceras y cruzar las calles en las esquinas o por las zonas de paso debidamente marcadas. Como vemos el peatón tiene garantizada su circulación por los caminos y carreteras nacionales. La Dirección de la Policía de Tránsito, junto con los miembros de la Guardia de Asistencia Rural y los de la Guardia Civil, son los encargados de ejercer los poderes de policía, los cuales se ejercen para mantener el orden, la seguridad pública y la conservación de las vías.

B. La circulación de vehículos sobre las vías públicas terrestres: Es necesario un régimen preventivo por motivos de orden y seguridad pública. La prevención de accidentes y el tránsito ordenado que garantice el ejercicio de esta libertad son los motivos sobre los cuales descansa la normativa.

C. Las ventas ambulantes estacionarias e ilegales: El ejercicio de ciertas actividades y profesiones sobre la vía pública debe contar con una autorización previa de la Administración, por razones de orden, seguridad del tránsito, salubridad. En cuanto a las ventas ambulantes, en su modalidad de estacionarias, tienen características especiales. Su actividad se lleva a cabo sobre las vías públicas, en particular sobre las aceras. En lo que nos interesa no cuentan con autorización previa, y constituyen un serio obstáculo al libre desplazamiento, al aumentar la dificultad de transitar por las calles. Los peatones al verse imposibilitados de circular por las aceras, optan por hacerlo sobre las calles, con el consecuente peligro para sus vidas. Creemos que este es un grave caso de violación de hecho a la libertad de desplazamiento, las ventas ambulantes estacionarias, gocen o no de la autorización previa, impiden la libre circulación de personas y vehículos por las calles, es así que al adecuar la ley con la realidad, nos encontramos con un caso donde se presenta un irrespeto por el libre movimiento.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

La jurisprudencia patria, ha señalado al respecto:

"Sobre la ubicación de vendedores en las vías públicas, la Sala ha reiterado que los permisos son siempre a título precario, por tratarse de la ocupación de bienes demaniales con naturaleza específica, de manera que puede la Municipalidad señalar zonas habilitadas, zonas de reubicación, definir zonas vedadas para las ventas y hasta algunas de fines distintos, como se trata de las llamadas "ferias del consumidor" y los permisos podrán ser revocados unilateralmente sin que se pueda alegar derechos adquiridos sobre la vía pública." Voto 3013-96 de la Sala Constitucional.

Otra sentencia interesante señala que "la Ley número 6587 de veinticuatro de agosto de mil novecientos ochenta y uno, así como el Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias, aprobado por la Municipalidad de San José en su sesión número 605 de veintisiete de octubre de mil novecientos ochenta y uno y publicado en la Gaceta el trece de noviembre de ese mismo año, entre otras, facultan a la Municipalidad demandada a dar permisos de uso a las personas que tengan el deseo de dedicarse al comercio mediante ventas ambulantes o estacionarias en aceras públicas para ejercerlo, previo permiso de la autoridad respectiva y desde luego, con arreglo a las disposiciones que regulan la actividad comercial que se pretenda desarrollar, sin que las actuaciones de la Administración tendientes a poner a derecho cualquier irregularidad que se dé en el ejercicio de aquellas, coarte el derecho del libre ejercicio del comercio -derecho que, en todo caso, no es absoluto y que puede ser objeto de reglamentación y aún de restricciones cuando se encuentran de por medio intereses superiores, como lo son, el problema del tránsito vehicular y peatonal, la excesiva aglomeración de público en las vías capitalinas, entre otros." [Sala Constitucional, Voto No. 212-1993, del 15 de enero de 1993]

Como reiteradamente lo ha expresado esta Sala, las autoridades administrativas pueden remover ventas ambulantes o estacionarias, cuando ocupen bienes de dominio público, como las aceras, calles parques y playas, lo que deberá hacer, por decisión unilateral, cuando la ocupación sea de hecho o bien observando las reglas del debido proceso, cuando se haya concedido permiso para la ocupación temporal. Del caso en estudio se infiere que se trata de ocupaciones de hecho y por ello la Sala no advierte que el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

proceder de la Municipalidad de Aguirre sea ilegítimo y violatorio de sus derechos constitucionales, lo que impone declarar sin lugar el recurso.

Como reiteradamente lo ha sostenido la Sala, las ventas ambulantes o estacionarias, en las vías públicas, no confieren a los particulares derechos de uso en los términos del derecho común, dada la naturaleza de los bienes involucrados, pudiendo la Administración ordenar los desalojos, según convenga a los intereses públicos, en los términos que se señalaron en el Voto No. 2306-91 de las 14:45 horas del 6 de noviembre de 1991.

Otra sentencia interesante, nos indica que,

"En los casos en que se pretenda ejercer la ocupación por las vías de hecho, ya sea en forma pacífica o mediante hechos de fuerza, bien puede la Administración desalojarlos por la misma vía, sin que sea necesario acudir a expediente alguno, ni a reglas del debido proceso, incluyendo la facultad de retirar los bienes de los sitios públicos ocupados, a reserva de ser devueltos a sus propietarios, salvo los artículos precepciones, los que por razones de protección de la salud pública, pueden ser destruidos si llegan a constituir un peligro para ese bien superior.- En general, ningún derecho fundamental se puede entender vulnerado, si se trata de conservar la naturaleza y el uso de los bienes públicos; el trabajo, el libre comercio, la propiedad y el patrimonio objetivo de las personas y todos los demás derechos, no pueden imponerse ilegítimamente por sobre y contra el interés general, gravando los bienes del Estado que conforman el demanio.-Por todo lo anterior y siendo evidente que en el presente caso, a los vendedores a los que se les otorgó licencia y se les cobró un impuesto para ejercer la actividad comercial, se les ha retirado el permiso sin observarse el debido proceso exigido por el artículo 39 de la Constitución Política." [Sala Constitucional, Voto No. 2306-1991, del 6 de noviembre de 1991]

Otra sentencia que merece destacar, nos señala:

"Que a la Municipalidad recurrida compete el control y vigilancia de las ventas callejeras, de modo que ante las ventas ilegales que en la Plaza de la Cultura ejercen los recurrentes, aquélla ha

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

realizado operativos de control de ventas sin discriminación alguna, sólo que a un grupo de vendedores se les tuvo que dar un trato diferente debido a la interposición de un recurso de amparo, por lo que no se les pudo desalojar. Que en su actuación, la Municipalidad ha seguido los lineamientos, principios y directrices que le ha dado esta Sala en Votos números 2601-91 y 1118-92. Que en lo relativo al Gran Hotel Costa Rica, en Sesión Ordinaria N° 140, celebrada el veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y uno, Acuerdo N° 14, Artículo III, el Concejo Municipal del Cantón Central de San José denegó la solicitud de esa empresa para la permanencia de mesitas y sillas con sombrillas al aire libre y se están haciendo gestiones para su eliminación. Que tanto la Plaza de la Cultura como el Parque Juan Mora Fernández y la parte de la calle tres donde se ubican los vendedores son bienes públicos de carácter inalienable, inembargables e imprescriptibles, afectos al uso e interés colectivo, por lo que no pueden alegar los gestionantes derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas a su favor. Que tampoco se ha violado el artículo 56 constitucional, pues la recurrida no impide el ejercicio del comercio callejero a quienes están amparados a una patente municipal, pero no puede permitir esa actividad en forma ilegal y antirreglamentaria como la realizan los accionantes, de manera que lo actuado lo es en cumplimiento de lo que la propia Ley ordena. La libertad de comercio no se establece en forma ilimitada en beneficio de las personas, sino que éstas deben observar las condiciones y procedimientos normados que establezca la Administración para el ejercicio de una determinada actividad, lo que no cumplen los recurrentes." [Sala Constitucional, Voto No. 2432-1992, del 21 de agosto de 1992]

FUENTES CITADAS:

- 1 MEOÑO SOTO, Carmen Lía y MUÑOZ VILLALOBOS, Vernor. De la Ciudad y el Chinamo: Una Historia de Comerciantes de la Calle. Defensoría de los Habitantes. San José, 1994. pp. 27-35.
- 2 RAMÍREZ BASZAN, Alba Aurora y MURILLO MONTERO, Marco Antonio. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 63-68.
- 3 RAMÍREZ BASZAN, Alba Aurora y MURILLO MONTERO, Marco Antonio. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 176-182.