



Jurisprudencia sobre

EL DERECHO DE USO EN BIENES DEMANIALES

Índice de contenido

Resumen.....	1
El Derecho de Uso en Bienes Dominicales.....	1
La Precariedad del Derecho de Uso.....	2
El Derecho de Uso y el Principio de Justicia Pronta y Cumplida.....	4

Resumen

El presente documento contiene extractos de sentencias de la Sala Constitucional que tratan el tema del Derecho de Uso en Bienes de la Administración Pública, para lo cual realiza una conceptualización del tal instituto jurídico; expone las especialidades que el mismo adopta en materia de Derecho Público y lo relaciona con el Principio de Justicia Pronta y Cumplida.

El Derecho de Uso en Bienes Dominicales

[Sala Constitucional]¹

I. Para la correcta resolución de este asunto, en primera instancia cabe indicar a la amparada que esta Sala reiteradamente ha señalado que el dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes dominicales, demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la ciudad capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres



y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalen.

La Precaridad del Derecho de Uso

[Sala Constitucional]²

I) La Ley número 6587 de 24 de agosto de 1981, faculta a las Municipalidades para que otorguen licencias para el ejercicio del comercio, en forma ambulante o estacionaria en las vías públicas, actividad ésta que ha sido reglamentada por la Municipalidad de San José, por medio de la ordenanza llamada "Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias, aprobado por el Concejo Municipal en sesión número 605 del 27 de octubre de 1981, publicado en la Gaceta del 13 de noviembre de ese año.- El amparo alega violados los derechos fundamentales de los accionados de la Unión de Vendedores Estacionarios Patentados de Artículos Varios de San José, al haber ordenado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con la aquiescencia de la Municipalidad capitalina, la remoción de los puestos estacionarios, sin observarse el debido proceso.- Alega además el recurso que se les afecta así la libertad de comercio, sus derechos a la propiedad privada, al desconocerse que los vendedores son titulares de situaciones jurídicas adquiridas y consolidadas con el transcurso del tiempo y poseedores de derechos subjetivos públicos sobre esa actividad comercial.- Para los efectos de este recurso, resulta imprescindible, definir la naturaleza de los permisos otorgados a los vendedores, los fundamentos del ejercicio de las potestades de la administración y los alcances de unos y otros.

II). Las ventas estacionarias y ambulantes en los centros de población, han constituido un problema de muy vieja identidad, que el legislador resolvió, en primera instancia, mediante la Ley 4769 del 2 de junio de 1971 y luego mediante las reformas introducidas, hasta llegar al texto de la actual Ley 6587 de 30 de julio de 1981.- La primera de ellas, que en su tiempo fue conocida como la "Ley del Mercado de la Coca Cola" o bien, "Ley del Mercado de Calle 14", expropió unos inmuebles para que la Municipalidad de San José, construyera un mercado para alojar lo que se conocía con el nombre de ventas callejeras, estacionarias o ambulantes, que funcionaban en las calles de San José, exceptuando a los vendedores de lotería.

A partir de la promulgación de esa ley, se prohibió expresamente extender patentes o concesiones para operar en las vías públicas ese tipo de actividad y se estableció un régimen especial de sanciones y nulidades, contra el no acatamiento de la norma legal.- Simultáneamente, y partiendo del principio que esa ley erradicaba las ventas callejeras, estacionarias o ambulantes de la Ciudad de San José, que era el propósito esencial de la misma, se le concedió un plazo de dos años contados a partir de su vigencia, para que las demás municipalidades del país erradicaran esas ventas.- Esa ley sufrió, posteriormente, una serie de modificaciones: a) Ley N° 5054 de 26 de julio de 1972, cuyo propósito era urgir la terminación de la construcción del Mercado de Calle 14; b) Ley N° 5285 de 7 de agosto de 1973, que organizó la distribución de los locales del Mercado a que se hizo referencia, y se creó una zona de prohibición absoluta, comprendida entre las calles 11 a 20 y las avenidas 9 a 10; c) Ley N° 5319 de 17 de agosto de 1973, que agregó tres transitorios a la Ley 4769 para resolver las situaciones de hecho que surgieran con motivo de la construcción del Mercado; ch) Ley 6017 que fue vetada y no obtuvo el número de votos suficientes para el resello; d) Ley N° 6587 de 30 de julio de 1981, que autoriza a otorgar patentes para ventas ambulantes y estacionarias en las vías públicas, obligándose a las municipalidades a emitir cada una de ellas, los reglamentos respectivos y derogándose la ley 4769 y sus reformas.- Por último, la Municipalidad de San José, promulgó el Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias en desarrollo de los

conceptos que contiene la Ley 6587-81.

III) Como se advierte de lo expresado, la ley 6587-81 y el reglamento municipal, regulan las licencias que se tienen a vendedores ambulantes o estacionarios en las vías públicas.- Es en virtud de este reglamento, que la Municipalidad de San José, ha extendido los respectivos permisos de uso y cobra los derechos estipulados, como pago del impuesto de patente.- Al disponer el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con la aceptación de la Municipalidad de San José, que para ordenar el tránsito procederá a demarcar zonas de restricción para los vendedores estacionarios o ambulantes, los interesados interponen, contra esas medidas, el recurso que se examina.

IV) Los permisos de uso a que aluden la Ley 6587-81 y el reglamento antes referido, autorizan a ocupar las vías públicas, que son terrenos de dominio público, por definirlo así expresamente, la Ley de Construcciones en sus artículos 4, 5 y 6; el artículo 28 de la Ley General de Caminos Públicos, artículos 44 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana, en relación con los artículos 261 y 262 del Código Civil y el inciso 14 del artículo 121 y 174 de la Constitución Política.- El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.- Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.- Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad.- El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa.- La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública.- En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalen.-

V) Sin embargo, pese a lo dicho, en el presente caso los permisos de las ventas estacionarias o ambulantes, se han otorgado a la luz de un ordenamiento emitido por la Municipalidad, que al carecer de los instrumentos necesarios que regulen la revocatoria de los permisos, exige, en la misma medida que esos permisos se han concedido, un procedimiento previo y elemental para darlo por terminado.- Lo que es lo mismo, no se puede suprimir el derecho que se haya concedido a un particular, en forma intempestiva y sorpresiva, sobre todo si ese permiso, como en el presente caso, constituye un medio de subsistencia.- Por todo lo anterior, procede declarar con lugar el recurso, puesto que no se advierte en el caso concreto que ni la Municipalidad, ni el Ministerio recurridos, hayan observado estas normas elementales del debido proceso.- VI).-

En el presente caso los permisos de las ventas estacionarias o ambulantes, se han otorgado a la luz de una ley y de un ordenamiento emitido por la Municipalidad de San José, sobre cuyos contenidos la Sala no hace cuestión.- Sin embargo, estas normas carecen de los instrumentos necesarios para regular en forma adecuada la revocación de los permisos y por ello resulta de elemental justicia constitucional, que así como se ha observado un procedimiento, aunque elemental para conceder los permisos, se exija también en la misma medida, un trámite para cancelarlos.- Lo que es lo mismo, no puede la Administración suprimir el permiso, no importa que sea precario, en forma intempestiva y sorpresiva, sobre todo si como en el presente caso, constituye un medio de subsistencia (doctrina del artículo 153 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto al principio de Derecho Público).- Desde luego que todo lo dicho, atañe a la situación de aquellas personas que han sido autorizadas, ya sea por la Municipalidad capitalina o por el Estado, para ocupar las vías públicas en los términos de las normas jurídicas referidas.- No es aplicable, por razones elementales de lógica jurídica y correcta aplicación de las normas atinentes, a los vendedores, sean ambulantes, estacionarios o callejeros, que de hecho se instalan en las vías públicas, sin un acto de autorización que les respalde esa ocupación transitoria del bien público.- 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 preceidentes, 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, procede declarar con lugar en cuanto a este extremo el recurso, como en efecto se dispone sin perjuicio que la Municipalidad, por propia iniciativa o por decisión de la administración central, ordene proceder, a instaurar el procedimiento respectivo para la revocación de los permisos, cuando tal medida, en derecho, corresponda.

El Derecho de Uso y el Principio de Justicia Pronta y Cumplida

[Sala Constitucional]³

Después de analizar los elementos probatorios aportados este Tribunal estima que no se ha producido la alegada violación a los derechos fundamentales. Del informe rendido por el Alcalde Municipal de Talamanca, Delroy Myrie Bans, -que se tiene por dado bajo fe de juramento con las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley que rige esta Jurisdicción-, ha sido debidamente acreditado que la solicitud de permiso de construcción para continuar y concluir una malla protectora que estaban construyendo en el terreno destinado a parque infantil de la localidad de Puerto Viejo de Limón, presentada el cinco de junio del dos mil uno, fue rechazada el veintisiete de marzo de este año. Acerca de este extremo, solicita la recurrente a esta Sala se le ordene a la Municipalidad recurrida que les den el permiso o dejen concluir esa cerca metálica, ya que no podían esperar los diez meses que demoraron para darles la respuesta, alegando que a los dos meses se dio la figura del silencio positivo. Sobre este aspecto, la Sala tiene por cierto lo

informado bajo juramento por el accionado en el sentido de que el terreno donde se pretende construir la cerca se ubica en la zona marítimo terrestre y es por tanto un bien demanial de la Nación. En relación con la naturaleza jurídica de estos terrenos, este Tribunal en sentencia número 2306-91, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, indicó:

"El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, ... los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan.

Así las cosas, entendiéndose de bienes de dominio público, no opera en consecuencia el silencio positivo como alega la recurrente, siendo improcedente en consecuencia, lo demandado por ésta.

El artículo 41 Constitucional establece un conjunto de principios básicos a los cuales los individuos y el Estado deben ajustar sus actuaciones y conductas, para hacer realidad el valor justicia. Conforme a este texto "ocurrir a las leyes" significa que las personas deben solicitar justicia por los medios legales, y como la citada regla del artículo 41 prescribe que esas personas "han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido...", por allí se está disponiendo que las leyes deben orientarse a procurar la tutela de los derechos quebrantados, y si además esa norma garantiza que a las personas que solicitan el amparo del régimen de derecho, se les debe hacer justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con la ley, entonces ello quiere decir que la Administración está obligada a pronunciarse en un término razonable, sobre la situación del administrado y no hacerlo, implica la violación de los principios contenidos en esa norma. Sin embargo, en este caso la recurrente alega que la solicitud de reconsideración de esa denegatoria de permiso de construcción de la malla protectora citada fue presentada el primero de abril de este año, pero al haber interpuesto este recurso de amparo el ocho de abril, estima la Sala que el plazo legalmente otorgado a la Administración para resolver, evidentemente no había transcurrido, por lo que el amparo sobre ese extremo deviene prematuro, procediendo igualmente declararlo sin lugar por no haberse producido la violación al artículo 41 citado.

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 6269 de las diecinueve horas con cuarenta minutos del cinco de julio de dos mil uno. Expediente: 01-006007-0007-CO.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 2306 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno. Expediente: 91-001540-0007-CO.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 5649 de las catorce horas con cincuenta y dos minutos del doce de junio de dos mil dos. Expediente: 02-002925-0007-CO.