



## La naturaleza jurídica del mercado municipal y sus locales

<b>Rama del Derecho: Derecho Municipal.</b>	<b>Descriptor: Local municipal.</b>
<b>Palabras Clave: Alquiler municipal, Tramos o puestos del mercado, Relación inquilinaria, Potestades municipales.</b>	
<b>Fuentes: Jurisprudencia.</b>	<b>Fecha de elaboración: 27/05/2014.</b>

El presente documento contiene jurisprudencia sobre mercado municipal y sus locales. Se recopila jurisprudencia municipal sobre el tema en el cual se desarrolla: el mercado municipal, su naturaleza y dominio propio, la naturaleza jurídica de tramos en mercados municipales, el alquiler municipal y la fijación de tarifa de los tramos, el permiso municipal temporal, entre otros.

### Contenido

JURISPRUDENCIA .....	2
1. Mercado municipal: Naturaleza y dominio propio .....	2
2. Análisis sobre la naturaleza jurídica de los locales o tramos en mercados municipales.....	3
3. Alquiler municipal: Normativa aplicable en fijación de tarifa de los tramos o puestos ubicados dentro o fuera de la edificación del mercado.....	4
4. Permiso municipal temporal: Análisis en relación a mercados municipales .....	7
5. Mercado municipal: Análisis sobre su naturaleza jurídica, la normativa aplicable a la relación inquilinaria y las potestades municipales en dicho contrato.....	10
6. Mercado municipal: Análisis sobre su naturaleza jurídica, la normativa aplicable a la relación inquilinaria y las potestades municipales en dicho contrato.....	13
7. Mercado municipal: Naturaleza y normativa aplicable con respecto al pago del canon .....	16

## JURISPRUDENCIA

### 1. Mercado municipal: Naturaleza y dominio propio

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VII]<sup>i</sup>

Voto de mayoría:

**“V.- MERCADOS MUNICIPALES, NATURALEZA Y DOMINIO PÚBLICO:** Los mercados municipales de conformidad con la ley y su propia naturaleza constituyen bienes de dominio público.-

Ya la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante la resolución N° 5231-94 de las quince horas dieciocho minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, analizó ampliamente, la naturaleza y el dominio público de los mercados municipales; resolución que por su trascendencia al fondo del presente asunto, se transcribe en lo conducente: *“(II ... III).-NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES.- De conformidad con lo que se establece en el párrafo primero del artículo 262 del Código Civil, son cosas públicas y por ello fuera del comercio (artículo 262 id.), las que por ley estén destinadas en un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general y las que de todos modos, pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. La forma de definir las cosas públicas, configura el sistema que sigue nuestro ordenamiento jurídico para conceptuarlas e implica que el uso público determinante de la dominialidad del bien, no sólo es directo, sino también indirecto, porque el concepto esencial de nuestro régimen es que el bien esté afecto a cualquier servicio de utilidad general; son, a no dudarlo, expresiones del servicio público, entendiéndose que se trata de satisfacer necesidades de los administrados, por cualquier prestación positiva de la Administración. Lo anterior quiere decir, que si un bien determinado (edificio del Estado o municipal) está destinado a la utilidad o comodidad común en el ejercicio de la respectiva actividad, el titular del bien debe actuar como persona del derecho público y no como persona del derecho privado, porque entonces se trataría de un demanio de servicio público, es decir, destinado por la municipalidad al cumplimiento de fines de interés público. Lo que quiere decir que los mercados municipales integran el grupo de bienes de dominio público en razón del fin al que están dedicados y en consecuencia, el régimen de administración y explotación, queda sujeto al Derecho Público. IV).-DOMINIO PUBLICO.- Sobre el dominio público ha dicho la Sala en Sentencia No. 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno : “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... 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...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."*

*(...)"*.-

De conformidad con lo antes indicado, no queda la menor duda que el Mercado Central de San José, constituye un bien público; cuyo dominio útil ha sido puesto por la Municipalidad en manos de particulares mediante permisos de uso, de carácter precario y revocable. La parte actora ha reconocido la naturaleza de los derechos en discusión, en su acápite relativo a los fundamentos de derecho que al indicar: *"1. En lo conducente a la naturaleza precaria de los permisos de uso, y para el caso concreto derechos de piso que informa el Artículo 154° de la Ley General de la Administración Pública, estimamos estar de acuerdo en todo lo argumentado por la Administración Municipal, y la misma Sección Tercera del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda."*- (Folio 169 del principal).-

Aspectos que este Tribunal también prolija en lo señalado por la Sala Constitucional en la resolución supracitada.-"

## **2. Análisis sobre la naturaleza jurídica de los locales o tramos en mercados municipales**

[Sala Primera de la Corte]<sup>ii</sup>

Voto de mayoría

"V.- Resta por dilucidar la intervención pertinente de la Administración Municipal en este acuerdo de voluntades. Al respecto es preciso manifestar que en efecto, los locales o tramos en los mercados municipales, constituyen un típico ejemplo de bien demanial, que cubre a cabalidad con los cuatro elementos característicos de este tipo especial de dominio, que en modo alguno está excluido (como suele afirmarse) del comercio de las personas, sino tan solo del comercio ordinario y autónomo de las personas privadas. Como se puede comprobar fácilmente, se trata de un bien inmueble, cuando no de una universalidad demanial; es de propiedad municipal (aunque debe advertirse que la propiedad ya no es la forma única de titularidad de un bien demanial); está respaldado en el ordenamiento jurídico, no solo en el Código Civil, en el Código Municipal, sino también en la ley específica de arrendamientos de los locales municipales que rige en este campo, amén de los reglamentos de cada municipalidad (como lo es en este caso la de San José). Y por último, está entregado a aprovechamiento común del colectivo o si se quiere, vinculado, directamente, con la prestación de un servicio público, que por económico, o

deja de serlo, siempre que esté dirigido a la colectividad plena en satisfacción de sus necesidades básicas, elementales (elemento teleológico). Es por tanto un bien demanial, para cuya transacción, y en especial, el traspaso o cesión, se requiere de la intervención, supervisión, o fiscalización del gobierno municipal. Sin ella, el contrato (válido entre las partes) no encuentra perfeccionamiento pleno, pues como se ha dicho, se trata de un bien municipal sobre el que no existe libre disposición sin la intervención posterior del ente público citado. Es, ni más ni menos, que de una aprobación del gobierno municipal, que perfecciona y a su vez, da eficacia, al acuerdo privado previo. Es esencial para la plenitud del derecho de quien traspasa y de quien adquiere, pero en modo alguno, invalida el acuerdo originario por la no intervención de los encargados municipales. En otras palabras, el contrato no será pleno para la cesión del bien demanial hasta tanto no cuente con la aprobación del municipio, pero ello no debe interpretarse que, para el caso de que aún no interviniese o desaprobare el acuerdo privado, éste (el negocio entre partes) sea nulo o anulable. Se trata en definitiva de un contrato sujeto a condición, y en principio, válido. De allí que la ausencia del funcionario municipal competente en un acuerdo de esta naturaleza, en modo alguno impide homologar la conciliación; pues como se ha dicho, quedará sujeta a ello, máxime si así se dispuso. No obstante, no es esto objeto del recurso, sino y tan sólo, como elemento probatorio, que esta Sala tiene a bien. De modo que, para este órgano colegiado, hubo clara voluntad en la cesión del tramo municipal, que desde tiempo atrás, venía explotando y administrando a título personal, el aquí actor. En consecuencia, no solo debe tenerse por efectuado el acuerdo de voluntades efectuado al respecto (con las sumas canceladas oportunamente), sino además, por reajustado el precio de la negociación efectuada, que deberá pagar don Victorino a doña Ofelia, una vez aprobada la transacción por la Municipalidad de San José, siempre que alguna otra razón jurídica distinta a las aquí esbozadas no lo impidan. En atención a lo expuesto, al encontrarse la indebida ponderación probatoria acusada, el cargo esgrimido deberá acogerse.”

### **3. Alquiler municipal: Normativa aplicable en fijación de tarifa de los tramos o puestos ubicados dentro o fuera de la edificación del mercado**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría

**“III.- Sobre el fondo.** No existe posibilidad de contratar con la Administración Pública para ocupar bienes de dominio público con base en principios del derecho mercantil, pues están cubiertos por un régimen especial de derecho público, aun cuando ello implique el reconocimiento de un **"derecho real administrativo"**, sujeto a plazo, derivado de un contrato administrativo, tesis que resulta insostenible jurídicamente. Este "derecho real administrativo" existe y ha sido reconocido por la Sala Constitucional, a favor de los locatarios municipales, los cuales sí ostentan una protección especial sa razón de una relación inquilinaria especial. En resolución N° 2900-2010 de este Tribunal, de las quince horas treinta y cinco minutos del cinco de agosto del dos mil diez, se dispuso lo siguiente:

*"III. Para determinar la normativa aplicable a efectos de establecer si ha prescrito el cobro hecho por (...) al apelante, debe definirse primero cuál es la naturaleza jurídica de los mercados municipales para luego determinar la normativa aplicable. Este tema ha sido desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional, en reiteradas oportunidades, en las que ha indicado lo siguiente: "Sobre la normativa que rige la relación inquilinaria municipal: En cuanto a este punto, debe destacarse que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos y el Código Procesal Civil -en lo que resulte aplicable a la materia sobre arrendamientos- establecen claramente hacia qué sector de la población o hacia qué grupo de ciudadanos se dirigen sus alcances y protección. En dicha normativa se regulan las relaciones inquilinarias entre particulares y respecto de bienes inmuebles de carácter privado o público, salvo aquellos regímenes inquilinarios en que participen entidades públicas con carácter de arrendatarios o arrendadores que se rijan por disposiciones expresas de su propio ordenamiento jurídico (artículo 6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos). De ahí que, si en cuanto a la relación inquilinaria municipal existe una normativa expresa que la rige y es propia de su ordenamiento jurídico, como en la especie podemos citar la Ley 7027 de cuatro de abril de mil novecientos ochenta y seis "Ley de Arrendamiento de Locales Municipales", entonces la relación inquilinaria de los amparados se encuentra excluida de las relaciones que se rigen por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos. Esta situación se ve reforzada por la propia Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, artículo 7 inciso c), el cual excluye del ámbito de aplicación de dicha ley a las ocupaciones temporales de espacios y puestos en mercados y ferias o con ocasión de festividades, actividades que se encuentran regladas de igual forma por la Ley 7027 citada. Por ello, no se puede pretender que la situación inquilinaria de los petentes se pueda resguardar con las disposiciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, ya que para el régimen al cual están adscritos, existe una legislación especial y propia del ordenamiento jurídico municipal que debe respetarse y aplicarse en todos sus alcances y consecuencias, excluyéndose, por ende la posibilidad de aplicación de cualquier otra norma que la contravenga o la oponga. "*

Con base en la jurisprudencia constitucional expuesta, se desprende que las relaciones jurídico administrativas de los locatarios municipales, lejos de constituirse en una relación inquilinaria de tipo civil, se constituyen en un permiso de uso de un espacio público sujeto al pago de un canon municipal por parte de quien resulte adjudicado, regulado, por ende, por normas de Derecho Público. Desde este punto de vista, aún y cuando estos locales no se encuentren ubicados precisamente dentro del Mercado Municipal, su destino es exactamente el mismo, entendiéndose por ello el desarrollo de actividades comerciales dirigidas al público en general, adonde la ley autoriza expresamente su uso y aprovechamiento legítimo a quienes, conforme a la ley, resulten adjudicatarios. La norma denominada "Reforma Ley sobre Arrendamientos de Locales Municipales" -Ley 7027 del 4 de abril de 1986-, que modificó la Ley 2428 del 14 de septiembre de 1959, dispuso el procedimiento para la fijación de la tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales municipales, texto que leído integralmente, no enuncia expresamente que sea aplicable con exclusividad a los establecimientos que se ubiquen dentro o en de los mercados, pues la ley no es clara al respecto, menos aún si en su título se indica que está dirigida al arrendamiento de locales municipales, sin exclusión alguna. Advierte esta Cámara que de la mala técnica legislativa que adolece dicho cuerpo normativo, no se puede entender que exista un condicionamiento expreso a que los locales estén ubicados en las instalaciones

de los mercados, bastando al efecto, que tales instalaciones sean propiedad del ayuntamiento cantonal (ver arts. 2 a 5 de la Ley 7027). Ello resulta razonable, pues si las corporaciones locales levantan edificaciones tendientes al mismo fin de los mercados, entendiéndose con ello, la existencia de espacios destinados al expendio al público de bienes y servicios por parte de adjudicatarios, resultaría una discriminación odiosa e injustamente diferenciada, el darle trato desigual a unos y a otros, sólo por el simple hecho de su ubicación dentro de un determinado inmueble que integra la Hacienda Pública Municipal, cuyo arrendatario y propietario, finalmente, también es el mismo. Conforme a las disposiciones de dicha Ley, el precio del arrendamiento debe determinarlo la municipalidad respectiva, previo dictamen de una Comisión Recalificadora, que deberá estar integrada por dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado, cuyo dictamen debe presentarse a más tardar un mes después de que sus miembros hayan aceptado el cargo; caso contrario "*... la municipalidad podrá prescindir de ese trámite y hacer la fijación de alquileres, por medio de funcionarios municipales o mediante otros procedimientos adecuados, en los que se sujetará a las limitaciones señaladas en el artículo anterior. Si el 31 de diciembre no hubiere acuerdo firme en el que se apruebe la calificación, regirán los alquileres vigentes para el próximo período de cinco años que se inicia el primero de enero siguiente*" (artículo 3). La finalidad de la ley, es que cada cinco años, en el seno de la Comisión Recalificadora, la representación de la Municipalidad y de los locatarios, traten de concertar el canon que regirá en el siguiente quinquenio, y sólo en el caso de que esto no sea posible, se autoriza el gobierno local para hacer la determinación en forma unilateral, siempre bajo los parámetros que al efecto establece el art. 2 de la Ley 7023. Los casos ventilados en esta norma suponen la existencia de: a) ubicación física dentro de un local, tramo o puesto con área específica dentro de un local municipal, destinado exclusivamente para el expendio de bienes comerciables, b) existencia de un contrato de arrendamiento con plazo específico y c) procedimiento legalmente establecido para la fijación de precios cada cinco años y su correspondiente impugnación. De ello deriva, como consecuencia lógica, que el agravio tendiente a que este Tribunal les reconozca derecho adquiridos a favor de los inquilinos de los locales que se encuentran en el edificio municipal, en aplicación del acuerdo No. 143, celebrada por el Concejo Municipal de San Ramón, el 21 de octubre del 2003, no sea de recibo, pues la norma aplicable dispone la posibilidad de revisión de los precios cada cinco años, regulación de la que no son ajenos los apelantes.

**IV.-** Del desarrollo anterior se colige, entonces, que diferente ocurre con el agravio tendiente a que se anule el acuerdo venido en alzada, por aplicarles el régimen contemplado en la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos. Sobre este particular, debe indicarse que la Ley 7027 dispone también los criterios de determinación del precio del alquiler, dentro de los que se incluye amplitud, ubicación del local o puesto, estado del edificio, costo de la vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, o cualquier otro dato útil al efecto, que son los elementos que obligatoriamente deben ser tomados en cuenta por el gobierno local. Con ello se puede concluir, entonces, que los razonamientos expresados por los apelantes, en cuanto a este punto, son de recibo, en el tanto el acto administrativo impugnado, sea el acuerdo No. 18, tomado por el Concejo Municipal de San Ramón, en la sesión ordinaria No. 54, celebrada el 16 de diciembre del 2010, tiene serios vicios en su contenido, por transgresión del numeral 132 de la Ley General de la Administración Pública, al separarse del régimen jurídico aplicable

al efecto, lo cual se declara en este acto. Por ende, no habiendo ulterior recurso, lo procedente será dar por agotada la vía administrativa.”

#### **4. Permiso municipal temporal: Análisis en relación a mercados municipales**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**“III. AGRAVIOS DEL RECURRENTE:** en sus alegatos señala en primer orden de ideas, que ratifica y mantiene los argumentos expuestos en su recurso de revocatoria con apelación en subsidio, presentado ante el Despacho del Alcalde el veinticinco de agosto de dos mil diez. En dicho memorial sostuvo en lo medular: 1) Nulidad del acto impugnado, por repetir el contenido de la conducta administrativa realizada por el señor Rafael Arias Fallas, dice ya que se le comunica el argumento de un acto que fue dejado sin efecto. Reprocha nulidad de este basado en el artículo 134 de la Ley General de la Administración Pública, porque afirma, no contiene el derecho aplicable a la denegatoria, la fundamentación fáctica del rechazo y los recursos a los que tenía derecho; 2) Ilegalidad manifiesta al no motivar debidamente la denegatoria de permiso de piso solicitado, no analizar la prueba en forma completa ni darle un sustento reglamentario a los requisitos y condiciones para ostentar tal derecho, donde agrega el único requisito que se pide, precisamente él lo cumple desde el año 1988, y que se demuestra con los recibos de pago de los derechos como contribuyente y patentes, los que asevera, no fueron valorados. Solicita además se le incluya en una lista de espera a fin de optar a futuro por el derecho pretendido. De su parte, en el memorial de agravios expuesto ante este Tribunal indica que la Alcaldía cerró los ojos a la prueba testimonial, conforme a la cual demostraría que efectivamente él formaba parte del grupo de artesanos de la Plaza de la Cultura y en esa inteligencia, puede optar por un derecho de piso en el Mercado de las Artesanías a ubicarse en el antiguo Frontón. Afirma por tal motivo se le vedó la posibilidad de demostrar su derecho e interés legítimo a acceder a lo peticionado y subsidiariamente a estar en una lista de espera.

**IV. Sobre los permisos temporales en mercados municipales:** los gobiernos locales pueden dotar a sus munícipes de mercados, los cuales tienen una doble finalidad: proveer a los vecinos y visitantes del cantón de lugares de expendio de productos a un mejor precio y, a la vez, dotar de opciones de empleo a quienes laboren en este. Dentro de este tipo de centros de comercio se han desarrollado los mercados municipales destinados a la venta de artículos de primera necesidad, consumo popular o uso doméstico (dentro de los que están en su mayoría carnicerías, pescaderías, verdulerías, ventas de abarrotes, ventas de comidas preparadas, entre otros) y los mercados destinados a la venta de productos específicos, ya sean verduras y hortalizas, artesanías, entre otros, dispuestos precisamente con una finalidad especial, la cual se concreta en ofrecer un lugar de expendio seguro y planificado para vendedores de determinado producto. Normalmente este tipo de mercados tiene un diseño del espacio físico distribuido en puestos de venta y no en locales comerciales, por lo que la relación que se da entre el gobierno local y el vendedor no es la

de un arrendamiento de local sino en condiciones de mayor precariedad para este último, puesto que lo que se otorga es un derecho de piso. Lo anterior coincide con la situación fáctica que describe e invoca el recurrente, sea la existencia de un mercado con un fin particular, en este caso, venta de artesanías y concebido precisamente para dotar de un espacio idóneo a los vendedores de la calle 13 bis, aledaña a la Plaza de la Democracia. Respecto de estos permisos, cabe destacar en primer orden de ideas que no se puede hablar de "*derechos subjetivos*" a la hora de solicitarlos, puesto que estos implican la posibilidad de acudir ante la administración pública y de exigir válidamente una conducta en su favor. Dicho de otro modo, no existe autorización jurídica para que el administrado pueda pretender la existencia de un derecho de uso sobre un bien cuya titularidad es del gobierno local y que está dedicado al fin o utilidad pública. Pero más allá de eso, para que pueda invocarse un interés legítimo, (entendido este como la posibilidad de acudir a la administración a solicitar que se concrete un acto favorable, sin que pueda exigirse que tal conducta se despliegue necesariamente en su favor) debe el interesado, de modo indefectible, cumplir con los requisitos para la solicitud que plantea. Verbigracia, en un concurso de empleo público, el oferente que cumpla con los requisitos tendrá un interés legítimo para exigir que se concrete el nombramiento de la plaza en la que participó, mas no por ello exigir que le sea otorgado en su favor la designación. Lo expuesto cobra relevancia en tanto en una solicitud de permiso de uso de piso es el gobierno local el que valora si le otorga (y a modo precario) tal posibilidad. Claro está, para que la Administración pueda avalar lo pretendido, quien solicita el permiso de uso, debe demostrar el cumplimiento de los requisitos demandados.

**V. SOBRE EL CASO CONCRETO Y EL BLOQUE DE LEGALIDAD APLICABLE:** tal y como lo apuntaron distintos órganos de la Alcaldía de San José, el Mercado de las Artesanías ubicado en el antiguo Frontón fue concebido con un fin específico, sea la reubicación de los vendedores que se ubicaron en la calle 13 bis de San José, contiguo a la Plaza de la Democracia. En este punto no existe controversia entre las partes, pues la propia entidad local señaló este argumento en una nota del señor Rafael Arias Fallas y que posteriormente fue retomada por el Ing. Johnny Araya, en su condición de Alcalde (dada la revocatoria parcial por falta de competencia del servidor que dictó el acto). A partir de este objeto que se le da al mercado, el apelante invoca de manera reiterada un supuesto derecho en su favor, en tanto afirma que él cumple con tales condiciones pues, asegura, ha formado parte de ese grupo de vendedores que ahora serán reubicados. Sin perjuicio de las potestades que ejerce el gobierno local sobre los bienes de dominio público, respecto de los cuales no puede alegarse un "derecho", pues la propia naturaleza de estos revela su carácter inalienable, imprescriptible e intransferible, conviene evidenciar que, en todo caso en la impugnación planteada nunca se ofrece prueba idónea que demuestre que su petición de "derecho de piso en su favor" engarza de modo efectivo con fin que el municipio le dio al mercado de comentario. Así las cosas, estima este Tribunal que no existen razones para modificar lo resuelto por el ente local, quien ha argumentado en reiteradas ocasiones que el Mercado de las Artesanías tiene un fin público que no puede ser desvirtuado, pese a los requerimientos de empleo que múltiples ciudadanos puedan citar. Sin perjuicio de lo señalado, hay que agregar que en sede administrativa tampoco cabe la nulidad por la nulidad misma (como lo afirman nuestros Tribunales de Justicia) sino que debe procurarse la conservación de los actos, máxime si la parte que reprocha tal situación no demuestra perjuicio alguno. En el caso concreto, a nada conduce el examen de



la ausencia del derecho aplicable o la cita de los recursos a los que tenía derecho, si el propio administrado, hace referencia puntual en sus impugnaciones (hechas dentro del plazo legal) a los aspectos fácticos y jurídicos que considera mal aplicados por el gobierno local. Asimismo, no existe la falta de motivación del acto, entendida esta como las razones que llevaron a la autoridad administrativa a denegar un permiso, sino que de manera expresa, el señor Alcalde indicó en su oficio ALCALDIA-5734-2010 que: *"A pesar de su larga trayectoria y de sus calidades como reconocido artesano, y de sus vínculos jurídicos anteriores con la Municipalidad de San José, su situación no le hace estar en posición de poder acceder a un derecho de piso en el mencionado mercado, ya que el objetivo del mismo, --claramente estipulado en su desarrollo-- es brindarle un espacio a los artesanos que, desde hace mucho tiempo, están ubicados, de forma irregular, en la calle 13 bis, aledaña a la Plaza de la Democracia. La solución del nuevo mercado, fue planificada y ejecutada para que dichos artesanos no sigan a la interperie y, por lo tanto, los espacios dentro del mismo son exactamente los necesarios, sin que queden otros que puedan otorgarse a oferentes que no hayan formado parte del mencionado grupo."*

Posteriormente el mismo jerarca, al conocer la revocatoria señaló: en el Oficio ALCALDIA-8528-2010 que *"Considerando: I- Que es atribución de las municipalidades otorgar o no los permisos de uso y los derechos de piso en los mercados. II- Que el señor Rafael Arias Fallas resuelve correctamente por cuanto es un asunto de carácter discrecional de la Administración el otorgar el permiso o no y además, por ser una situación especial en la que ese (sic) encuentran los artesanos autorizados para operar en la calle 13 bis. III- Que como afirma el señor Rafael Arias, la ubicación de los artesanos en el antiguo Frontón fue planificada y ejecutada para que éstos no sigan en la interperie y además, para ubicar allí a los que desde hace años están operando en dicha calle, sin que sobren espacios para ser concedidos a otras personas. IV- Que a pesar de que el señor Fernelly Chinchilla en el pasado realizara actividades relacionadas con el comercio de artesanía, ello no obliga a la Municipalidad a otorgarle de nuevo una licencia para operar en un local que aún no está concluido y entre cuyos permisionarios no está su nombre, por haber dejado la actividad el recurrente antes de que se hiciera el Proyecto de trasladar a los 89 vendedores al Antiguo Frontón"*. Como puede apreciarse, el Alcalde de San José lo que hizo fue indicar el fin especial del Mercado, los requisitos para ejercer actividades comerciales como la pretendida por el recurrente y la inexistencia de ellos en él, todo lo cual hace de la conducta aquí combatida, un acto debidamente motivado, a tenor de lo establecido en el artículo 132 de la Ley General de la Administración Pública. Ahora bien, en lo que respecta a la lista de espera, hay que señalar que estas se diseñan para agendar los espacios de un servicio que al presente no puede brindarse, verbigracia, citas médicas, pruebas de manejo, entre otros. Nótese que finalmente corresponden a una solicitud del administrado que válidamente espera en su favor un servicio, pero que dada la imposibilidad de la administración para brindarlo de inmediato, este debe ser postergado. Esto no es otra cosa que la creación de una expectativa a partir del cumplimiento del requisito para ser destinatario del acto favorable o del servicio público, lo que en el caso concreto no se da, pues como se indicara en líneas supra, el señor Fernelly Chinchilla no ha demostrado tener la condición apta, suficiente y requerida para ser sujeto de un derecho de piso en el Mercado de Artesanías, la cual, como se apuntara, va más allá de cumplir con la condición de artesano.

**VI. Conclusión:** acorde a lo expuesto en las líneas precedentes y de cara al fin exclusivo y excluyente que el gobierno local le ha dado al Mercado de las Artesanías y en vista de la ausencia de pruebas útiles del administrado para demostrar lo que afirma en su favor, procede confirmar lo dispuesto por el Ing. Johnny Araya Monge, Alcalde de San José, en el oficio N° ALCALDIA-5734-2010 del diecinueve de agosto de dos mil diez y dar por agotada la vía administrativa, ya que lo aquí decidido carece de ulterior recurso.-"

## **5. Mercado municipal: Análisis sobre su naturaleza jurídica, la normativa aplicable a la relación inquilinaria y las potestades municipales en dicho contrato**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]v

Voto de mayoría

**"VI.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL BIEN SOBRE EL QUE SE SUSTENTA LA ACTUACIÓN IMPUGNADA.-** Sobre el tema de los mercados municipales, ya este órgano colegiado se ha pronunciado en el siguiente sentido: " *Para analizar la actuación apelada, debemos clarificar varios conceptos básicos en lo que respecta al especial régimen de regulación de los mercados municipales y que inciden directamente en el tipo de relación de éstos con los locatarios. En primer lugar, debe tenerse presente que los mercados municipales son bienes de dominio público, que tienen un régimen jurídico diverso de la propiedad privada (regulado en el artículo 45 de la Constitución Política), y está integrado por el conjunto de bienes –tanto inmuebles como muebles– que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a los privados, en tanto, **por expresa voluntad del constituyente o el legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público**, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, es decir, no pueden pertenecer individualmente a los particulares, ni al Estado –entendido en sentido amplio, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela. Así, los bienes de dominio público y los de dominio privado del Estado (fiscales) se diferencian por su finalidad y el sujeto titular, en tanto lo que define la naturaleza jurídica de los primeros es el **destino que se da a este tipo de bienes, sea, al afectarse para ponerlos al servicio del uso público**, en los términos previstos en el artículo 261 del Código Civil. (En este mismo sentido, se pueden consultar las sentencias de la Sala Constitucional números 2306-91, 5399-93, 3145-96, 5027-97, 2988-99, 2000-10466, 2002-8321; 2003-3480 y 2005-7158, entre otras.) Por tal motivo se ha predicado de ellos las características de **inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y la sujeción al poder de policía en lo relativo a la administración para su uso y aprovechamiento** " (ver resolución No. 3579-2010 de las once horas cuarenta minutos del veintidós de setiembre del dos mil diez ) . Por ello, ningún valor jurídico puede tener un contrato de arrendamiento suscrito entre particulares, así como tampoco la opción de compra-venta, en lo que respecta a la disponibilidad de locales de los mercados municipales, pues, se insiste, son bienes que están fuera del comercio de los hombres. Esto hace que las manifestaciones expresadas por el señor Lander Herrera Herrera dirigidas a legitimar el uso que hace del local número 9 del Mercado Municipal de Puntarenas, carezcan de todo sustento jurídico, lo cual se*

refuerza, además, con el rechazo que se hiciera de su recurso de apelación que fue conocido en esta misma jerarquía impropia, mediante resolución No. 292-2008 de las 15:40 horas del 12 de mayo del 2008.

**[...] VIII.- SOBRE LA CONDICIÓN DE LOCATARIO.** El uso y aprovechamiento de los mercados municipales por parte de los particulares, al ser bienes de dominio público, está librado a los permisos y concesiones concedidos por la propia Administración. Sobre este particular, debe indicarse que la relación inquilinaria municipal está regulada en una normativa expresa que la rige y es propia de su ordenamiento jurídico, como es la citada Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, que excluye las relaciones que se rigen por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos. Es, precisamente, el artículo 6 de esta Ley, la que determinó el mecanismo para que un particular ostente el beneficio de ser locatario -arrendatario-, remitiendo a los mecanismos establecidos en la hoy derogada Ley de la Administración Financiera de la República - Ley 1279 del 02 de mayo de 1951-, la cual reguló en el Título VI, artículos 92 a 100, la materia de la contratación administrativa (hoy día aplica en sustitución de dicha legislación, la Ley de la Contratación Administrativa -Ley No. 7494 vigente desde el 1 de mayo de 1996- que contempla los distintos mecanismos de licitación e inclusive, de remate, para otorgar en arrendamiento bienes públicos). Debe entonces, cualquier persona que desee explotar un tramo de un mercado municipal, someterse a estas exigencias legales a efecto de obtener tal beneficio. En el caso preciso de Puntarenas, el artículo 18 del Reglamento General de Mercados del Cantón Central de Puntarenas, publicado en La Gaceta No. 28 del jueves 12 de junio del 1980 - norma que sí es la aplicable al caso- prevé adicionalmente la posibilidad de ceder el derecho del locatario a un tercero o a sus causahabientes, bajo cumplimiento de ciertos requisitos y la autorización previa de las autoridades locales, cuando se haya cumplido con ciertos requisitos fijados por la Municipalidad, que incluían el llenado de formularios. En la presente causa, ninguna de las partes intervinientes cumplió con los procedimientos reglamentarios, resultando como consecuencia, que ahora, al margen de la norma, pretendan consolidar una situación jurídica a su favor, lo cual es absolutamente improcedente.

**IX.- SOBRE EL PLAZO DEL CONTRATO Y LA INEXISTENCIA DE UNA PRÓRROGA AUTOMÁTICA:** Ahora bien, es la misma Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales la que dispone que tal aprovechamiento se hace mediante la forma de un "*contrato de alquiler*", con el correspondiente pago del arrendatario, cuyo monto -canon- se fija por un período de cinco años, que le permite al locatario disfrutar del uso y aprovechamiento de una cosa pública que queda regulada por el derecho público. Es de la relación de los numerales 4 y 6 de esta Ley, que se determina que el plazo de los mal llamados "contratos de alquiler" de locales de mercados municipales, es de cinco años y su prórroga se da cuando la municipalidad ajusta los precios al final del quinquenio, con una respuesta afirmativa por parte del locatario. También puede permanecer en el local, aquel inquilino a quien, una vez comunicado el nuevo canon, proceda con su debida impugnación, durante el término en que ésta se sustancie, siempre y cuando su resultado final le resulte favorable, caso contrario deberá desalojar el local, o bien, ajustarse al nuevo precio. En el caso bajo estudio, ninguno de estos supuestos se produjo. Nótese que para el año 2002 el señor Gubler Alanis Alanis era patentado de los locales del mercado municipal Nos. 10 y 11, ahora local número 9. En aplicación del ordinal 4 de la Ley, la nueva prórroga del plazo

del arrendamiento, debió operar dentro de los siguientes cinco años, por lo que para la inteligencia de este Tribunal, en la actualidad no puede persistir un contrato de arrendamiento sin una prórroga en los términos exigidos por la ley y, menos aún, estimarse que ésta ha operado de manera automática de la forma que aparentemente entiende el apelante.

**X.- SOBRE LA CONDICIÓN DE LOCATARIO COMO OBLIGACIÓN PERSONALÍSIMA.-** En razón de la misma naturaleza de los mercados municipales, como bienes de dominio público y de su propio mecanismo de contratación, es que se deriva que su ocupación por parte de los locatarios es en precario y, por ende, de carácter personalísima, pues lo que ostentan es solamente un permiso de uso de un espacio público sujeto al pago de un canon municipal, por lo que no se puede alegar derechos que normalmente se derivan de una ocupación de un inmueble privado. Ello es congruente con lo que dispone el artículo 17 del Reglamento General de Mercados del Cantón Central de Puntarenas, artículo 17, que impone la obligación a los arrendatarios de "*atender personalmente su negocio*". Ha de reiterarse que dicha norma reglamentaria admite en sus artículos 18 y 19 la posibilidad de que el locatario ceda a un tercero su derecho, pero esa cesión, para su validez, requiere de un procedimiento previo de aprobación ante el Jefe del Departamento de Mercados y del Ejecutivo Municipal (hoy día Alcalde), a quienes se les debe acreditar: "*a) Que el inquilino esté al día en el pago de alquileres, patentes, impuestos y servicios municipales; b) Que se pague una suma igual a dos mensualidades de alquiler, suma que en ningún caso será inferior a quinientos colones como gastos fijos de administración; c) Que el cesionario llene los requisitos que se exigen en el artículo 11 de este Reglamento; d) Que no se cambie de destino el local que se transfiere; y e) Que la cesión no constituya el uso del servicio público para obtener ganancias excesivas que impliquen usura.*" Sin lugar a dudas, dentro del expediente no se acredita el cumplimiento de tales requerimientos por parte del señor Lander Herrera y, por el contrario, se aprecia una situación de facto ajena a lo indicado, mediante la cual se produjeron dos figuras contractuales abiertamente ilegales, a saber, un alquiler y una opción de compra venta, actos de disposición del local cual si fuere un bien disponible dentro de la esfera del Derecho Privado, obviándose su incorporación dentro del demanio público. Lo actuado transgrede los ordinales 19 y 31 de ese mismo reglamento, que disponen prohibiciones expresas al indicar que "*Los inquilinos de puestos permanentes no podrán entregar o dar el puesto por ningún título a otra persona...*" y, "*1) Permitir que otra persona venda en su puesto sin la debida autorización de la Administración*". Conforme lo señala el artículo 35 reglamentario, el incumplimiento de estos deberes acarrea el derecho de la Administración Municipal de terminar el contrato celebrado, situación que es la que se presenta en esta causa. Ahora bien, se advierte que en el caso, **no se trata de la rescisión de un contrato de naturaleza administrativa**, sea, el contrato de arrendamiento de un local del **mercado municipal, sino de la extinción contractual sobrevenida** por ineficacia del mismo, producto del abandono expreso del locatario original en el ejercicio indebido del derecho conferido por la municipalidad, lo cual permite a la Administración Municipal disponer nuevamente del local. Esta es, sin lugar a dudas, la verdadera y principal razón que permite a esta Cámara confirmar lo resuelto, pues en aplicación del principio de legalidad, ya no existe la figura contractual y, por ende, puede proceder el gobierno local a tener por terminado el contrato de alquiler.

**XI.- SOBRE EL DERECHO DE LOS CAUSAHABIENTES RECLAMADO.** Sobre la base de los fundamentos anteriormente expuestos, no puede arribarse jurídicamente a la conclusión de que exista hoy día un contrato de arrendamiento en beneficio del difunto Alanis Alanis, producto de la inejecución del mismo -por abandono expreso- y transcurso natural del tiempo, que sobrepasa a la fecha casi once años desde que el locatario lo entregara a un tercero. De ello se deriva, entonces, que tampoco existe un derecho de sus sucesores a obtener el referido traspaso, pues aquel ya no existe. Tampoco resulta cierto el agravio expresado por el apelante, en el sentido de que al señor Herrera se le permitió de manera "discrecional" la administración del local, pues fue mediante un documento de carácter privado, el denominado "Contrato de Alquiler de Local Comercial" formalmente expedido el 2 de setiembre del 2002, en donde se dispuso una clara manifestación de la voluntad del señor Alanis Alanis de entregar a otro la explotación del local. Debe hacerse énfasis también, lo cual denota este Tribunal, que desde la interposición de la gestión del 11 de mayo del 2006 -tres años después del fallecimiento del señor Alanis Alanis-, tanto el recurrente como su madre, expresaron la imposibilidad de hacerle frente al negocio (ver memorial a folios 18 a 22), motivo por el cual no se encuentran razones legítimas para que ahora pretendan retomar una actividad que personalmente no han ejercido y que, en todo caso, fue abandonada por su difunto padre y esposo.

**XII.- COROLARIO.** Dada la extinción contractual del arrendamiento del local del Mercado Municipal hoy No. 9, en beneficio del difunto Gubler Alanis Alanis, no existe posibilidad jurídica de invocar derechos traspasables en favor de sus herederos. Es entonces, con base en estos fundamentos expuestos, que el acuerdo venido en alzada debe ser confirmado, y así se dispone en este acto. Al no existir ulterior recurso, se da por agotada la vía administrativa."

## **6. Mercado municipal: Análisis sobre su naturaleza jurídica, la normativa aplicable a la relación inquilinaria y las potestades municipales en dicho contrato**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>vi</sup>

Voto de mayoría

**"IV.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL BIEN SOBRE EL QUE SE SUSTENTA LA ACTUACIÓN IMPUGNADA.-** Para analizar la actuación apelada, debemos clarificar varios conceptos básicos en lo que respecta al especial régimen de regulación de los mercados municipales y que inciden directamente en el tipo de relación de éstos con los locatarios. En **primer lugar**, debe tenerse presente que **los mercados municipales son bienes de dominio público**, que tienen un régimen jurídico diverso de la propiedad privada (regulado en el artículo 45 de la Constitución Política), y está integrado por el conjunto de bienes -tanto inmuebles como muebles- que tienen una naturaleza y régimen jurídico virtualmente opuesto a los privados, en tanto, **por expresa voluntad del constituyente o el legislador se encuentran afectos a un destino especial de servir a la comunidad, sea al interés público**, y que por ello, no pueden ser objeto de propiedad privada, de modo que están fuera del comercio de los hombres, es decir, no pueden pertenecer

individualmente a los particulares, ni al Estado –entendido en sentido amplio, en sentido estricto, por cuanto éste se limita a su administración y tutela. Así, los bienes de dominio público y los de dominio privado del Estado (fiscales) se diferencian por su finalidad y el sujeto titular, en tanto lo que define la naturaleza jurídica de los primeros es el **destino que se da a este tipo de bienes, sea, al afectarse para ponerlos al servicio del uso público**, en los términos previstos en el artículo 261 del Código Civil. (En este mismo sentido, se pueden consultar las sentencias de la Sala Constitucional números 2306-91, 5399-93, 3145-96, 5027-97, 2988-99, 2000-10466, 2002-8321; 2003-3480 y 2005-7158, entre otras.) Por tal motivo se ha predicado de ellos las características de **inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y la sujeción al poder de policía en lo relativo a la administración para su uso y aprovechamiento**. Por ello, ningún valor jurídico puede tener un contrato de compra-venta suscrito entre particulares en lo que respecta a la disponibilidad de locales de los mercados municipales, se insiste, por ser bienes que están fuera del comercio de los hombres. El uso y aprovechamiento por parte de los particulares de este tipo de bienes –de dominio público- está librado a los permisos y concesiones concedidos por la propia Administración. En el caso de los mercados municipales, es la Ley sobre arrendamiento de locales municipales, número 2428, y sus reformas la que determinó que tal aprovechamiento se hiciese mediante la forma de un “*contrato de alquiler*”, con el correspondiente pago del arrendatario, cuyo monto se fija por un período de cinco años, pero como lo ha indicado la jurisprudencia contenciosa, se trata de un canon fiscal, por el uso de un bien de dominio público. En este sentido se pronunció la Sala Constitucional en su resolución número 5879-94, de las diez horas del siete de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, al considerar: *"Toda construcción de locales destinados en forma permanente a un uso de utilidad general, impone que esos bienes sean considerados como demaniales, como por ejemplo en el caso de los locales comerciales en mercados municipales o en este caso, de los construidos en las terminales para el servicio de autobuses. Lo normal en este caso es que el Gobierno Local construya las instalaciones y las de en arriendo a los particulares; el vínculo que surge de esta relación no constituye un simple alquiler, en los términos del derecho común. Para el particular constituye una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que queda regulada por el derecho público."*

**En segundo lugar**, consecuentemente, al tenor de la naturaleza del bien -de dominio público-, su régimen está determinado por el Derecho Administrativo, no privado, como alega el apelante; siendo abiertamente improcedente la aplicación en esta materia, del Código de Comercio. Es en este sentido, sentido de la relación de los numerales 4 y 6 de la propia Ley sobre arrendamiento de locales municipales, número 2428 y sus reformas, es que se determina que el plazo de los mal llamados contratos de alquiler de locales de mercados municipales, es de cinco años. Finalmente, cabe señalar que la Ley General de la Administración Pública regula la posibilidad de la revocatoria de los permisos de uso de los bienes de dominio público, en cualquier momento, aún por motivos de oportunidad y conveniencia, al tenor del artículo 154 de la Ley General de Administración Pública, con las únicas condiciones, de que no la decisión no sea intempestiva ni tampoco arbitraria.

**V.- DE LA CONFORMIDAD DE LA ACTUACIÓN IMPUGNADA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.-** En el caso en estudio, es lo cierto que el señor Prendas Castro tiene un “*contrato de alquiler*” suscrito con la municipalidad de Puriscal, que le faculta el uso y disfrute del local número 36 del mercado de esa localidad, para desarrollar la actividad de

cantina, el cual fue suscrito, el nueve de marzo del dos mil cinco (folios 24 y 25). Sin embargo, aún y cuando es lo cierto que en dicho contrato no se establece un plazo, el mismo se deriva de la aplicación de los numerales 6 y 4 de la Ley sobre arrendamiento de locales municipales, número 2428 y sus reformas, que disponen que el mismo no puede ser mayor a **cinco años**. Ahora bien, se advierte que en el caso, **no se trata de la revocatoria de un acto declarativo de derechos**, en este caso, de la patente de licores nacionales número 22 del distrito primero del cantón de Puriscal, **ni tampoco se rescinde un contrato de naturaleza administrativa**, sea, el contrato de arrendamiento de un local del mercado municipal, como parece desprenderse de los alegatos del apelante, **sino simplemente la decisión de no prorrogar el contrato de uso de un local del mercado municipal, precisamente en atención al tipo de actividad “autorizada” al locatario**, sea, para uso exclusivo de cantina, lo que a todas luces es contraria al ordenamiento jurídico, por cuanto es lo cierto que al tenor del propio artículo veintiocho del Reglamento General de Mercados del cantón de la municipalidad de Puriscal, expresamente se prohíbe en los mercados municipales el funcionamiento de cantinas; lo cual es coincidente, o más bien desarrollo del numeral 8 de la Ley sobre arrendamiento de locales municipales, supra citada que expresamente prohíbe que en ese tipo de establecimientos se destinen a la venta de licores de ningún tipo (nacionales o extranjeros). La decisión impugnada no afecta ningún derecho subjetivo, pues el contrato de alquiler de un local en un mercado municipal tiene un plazo determinado, que prevé expresamente la ley, vencido el cual, la actividad irregular de venta de licor no puede seguirse dando, como lo prevé de manera clara y precisa el Transitorio Segundo del citado reglamento municipal, al disponer literalmente: *“Las cantinas existentes podrán seguir funcionando pero en casos de disolución, resolución y rescisión y otra causa de terminación del contrato no se permitirá más su explotación en el mercado.”* En este sentido, es innegable que la actividad desplegada por el señor Prendas Castro es una cantina, lo que denota que la decisión de no prorrogarle el contrato, no es arbitraria, pues se ajusta al texto expreso de la citada Ley 7027, así como tampoco es intempestiva, ya que se le comunica en lo personal el once de noviembre del dos mil nueve, y es efectiva hasta el primero de enero del dos mil diez. Finalmente, es necesario advertir que la autorización de la patente es para ser usada en un local comercial ubicado fuera del mercado municipal, según lo dice claramente el certificado 1090, del siete de abril del dos mil (a folio 22), y el propio interesado, en nota del doce de noviembre último, (a folio 29). Lo anterior no obsta para que el señor Prendas Castro no pueda gestionar un nuevo contrato en el mismo local del mercado municipal, pero adecuando su actividad a los requerimientos determinados en el ordenamiento jurídico. Todo lo cual ha sido considerado, conlleva a confirmar la decisión apelada; y siendo que no hay ulterior recurso a este fallo, dar por agotada la vía administrativa.”

## 7. Mercado municipal: Naturaleza y normativa aplicable con respecto al pago del canon

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría

"III. Para determinar la normativa aplicable a efectos de establecer si ha prescrito el cobro hecho por la Municipalidad de Heredia al apelante, debe definirse primero cuál es la naturaleza jurídica de los mercados municipales para luego determinar la normativa aplicable. Este tema ha sido desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional, en reiteradas oportunidades, en las que ha indicado lo siguiente:

*"Sobre la normativa que rige la relación inquilinaria municipal: En cuanto a este punto, debe destacarse que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos y el Código Procesal Civil -en lo que resulte aplicable a la materia sobre arrendamientos- establecen claramente hacia qué sector de la población o hacia qué grupo de ciudadanos se dirigen sus alcances y protección. En dicha normativa se regulan las relaciones inquilinarias entre particulares y respecto de bienes inmuebles de carácter privado o público, salvo aquellos regímenes inquilinarios en que participen entidades públicas con carácter de arrendatarios o arrendadores que se rijan por disposiciones expresas de su propio ordenamiento jurídico (artículo 6 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos). De ahí que, si en cuanto a la relación inquilinaria municipal existe una normativa expresa que la rige y es propia de su ordenamiento jurídico, como en la especie podemos citar la Ley 7027 de cuatro de abril de mil novecientos ochenta y seis "Ley de Arrendamiento de Locales Municipales", entonces la relación inquilinaria de los amparados se encuentra excluida de las relaciones que se rigen por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos. Esta situación se ve reforzada por la propia Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, artículo 7 inciso c), el cual excluye del ámbito de aplicación de dicha ley a las ocupaciones temporales de espacios y puestos en mercados y ferias o con ocasión de festividades, actividades que se encuentran regladas de igual forma por la Ley 7027 citada. Por ello, no se puede pretender que la situación inquilinaria de los petentes se pueda resguardar con las disposiciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, ya que para el régimen al cual están adscritos, existe una legislación especial y propia del ordenamiento jurídico municipal que debe respetarse y aplicarse en todos sus alcances y consecuencias, excluyéndose, por ende la posibilidad de aplicación de cualquier otra norma que la contravenga o la oponga.*

*IV.- Sobre la naturaleza del bien que ocupan: En cuanto a este punto, también resulta de importancia la aclaración en relación con el bien que se arrienda. Los mercados municipales se encuentran catalogados por ley como bienes de carácter demanial. Primero, por el destino que persigue un mercado municipal y, segundo, por los fines que se satisfacen con la creación de un mercado de este tipo. Normalmente los inmuebles en que se establecen este tipo de mercados son bienes propios de la Municipalidad, lo que de hecho y de derecho constituye una calificación de ellos como partes de la Hacienda Pública Municipal. Su destino viene dado por Ley, ya que éstos se crean con el fin de dedicarlos a un tipo de comercio determinado y en beneficio de la colectividad. Los fines que se satisfacen son las demandas públicas de productos de consumo básico a mejores precios o más accesibles para el público en general. De ahí que se encuentran revestidos de un interés público que califica el carácter demanial de tales bienes inmuebles y de los locales que sobre dicho bien se asientan. Como bien demanial propiedad de un ente municipal, su administración y giro corresponde en exclusiva a tales órganos de la Administración Pública, todo ello dentro de las potestades que legalmente se establecen tanto a favor de la Municipalidad en materia de fijación de*



*alquileres de tales locales, así como a favor de los inquilinos en materia de impugnación de actos administrativos relacionados con la administración y giro de los locatarios. La naturaleza jurídica del bien, entonces, define el tipo de ocupación, la cual difiere en todo de la que se puede alegar en el caso de arrendamiento de bienes inmuebles que sean de carácter privado, ya que para todos los efectos la ocupación de un bien demanial se tendrá como una ocupación en precario, la cual nunca podrá utilizarse para alegar la prescripción decenal a favor del ocupante o derechos que normalmente se derivan de una ocupación de un inmueble privado. Ello por cuanto los bienes demaniales son imprescriptibles, inalienables, intransferibles y se encuentran fuera del comercio de los hombres." ( Votos Nos. 2000-007039 de las nueve horas con treinta y dos minutos del once de agosto del dos mil y 2010-5124 de las catorce horas y cincuenta y tres minutos del dieciséis de marzo del dos mil diez, ambos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.)*

Con base en la jurisprudencia constitucional expuesta, se desprende que las relaciones jurídico administrativas de lo locatarios municipales, lejos de constituirse en una relación inquilinaria de tipo civil, se constituyen en un permiso de uso de un espacio público sujeto al pago de un canon municipal por parte de quien resulte adjudicado. Con base en ello, la normativa aplicable no es la invocada por el Alcalde Municipal, que fundamentó su negativa en la Ley de la Contratación Administrativa, pero tampoco la referida a los artículos 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Tome nota la parte recurrente, que el artículo 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo establece los plazos de caducidad y prescripción para interponer acciones en sede jurisdiccional, relativas a responsabilidad civil y materia tributaria, lo cual no se ajusta a la presente causa, puesto que estamos apenas en fase de agotamiento de la vía administrativa. Bajo esta misma tesitura, resulta inaplicable también el artículo 869 del Código Civil, que invoca la parte apelante, pues claramente ha quedado expuesto que el ordenamiento civilista se encuentra excluido de esta materia. Lo anterior permite concluir fácilmente que todo lo referente al pago del canon (mal llamado alquiler) respectivo, está regulado por la materia tributaria municipal, pues se constituye en parte de los ingresos de la hacienda municipal, conforme al artículo 73 del Código Municipal, que establece un término de prescripción de cinco años para el cobro de los tributos. Por lo tanto, esta es la disposición normativa que se debe aplicar a efectos de computar los tiempos transcurridos."

**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios, elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos, según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

---

<sup>i</sup> Sentencia: 00022 Expediente: 13-001112-1027-CA Fecha: 20/03/2014 Hora: 10:00:00 a.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VII.

<sup>ii</sup> Sentencia: 01680 Expediente: 03-000978-0180-CI Fecha: 12/12/2013 Hora: 09:40:00 a.m.  
Emitido por: Sala Primera de la Corte.

<sup>iii</sup> Sentencia: 00063 Expediente: 11-000684-1027-CA Fecha: 22/02/2013 Hora: 02:40:00 p.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>iv</sup> Sentencia: 00441 Expediente: 11-000617-1027-CA Fecha: 18/11/2011 Hora: 02:30:00 p.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>v</sup> Sentencia: 00246 Expediente: 10-001748-1027-CA Fecha: 30/06/2011 Hora: 02:05:00 p.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>vi</sup> Sentencia: 03579 Expediente: 09-003235-1027-CA Fecha: 22/09/2010 Hora: 11:40:00 a.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>vii</sup> Sentencia: 02900 Expediente: 10-000858-1027-CA Fecha: 05/08/2010 Hora: 03:35:00 p.m.  
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.