

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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: FORMA DE ALQUILER EN LOS MERCADOS MUNICIPALES DE COSTA RICA

RESUMEN: el presente trabajo aborda el tema de los Mercados Municipales, desde el punto de vista normativo y jurisprudencial, incluyendo: municipalidad parte en la fijación de alquileres, análisis sobre la naturaleza jurídica, normativa aplicable y potestades de las municipalidades en el contrato de arrendamiento, recalificación de rentas de locales en mercados municipales, naturaleza de los mercados y de su arrendamiento, desalojo del inquilino municipal, plazo del contrato entre otros.

Índice de contenido

1. NORMATIVA.....	2
LEY SOBRE ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES.....	2
2. JURISPRUDENCIA.....	7
MUNICIPALIDAD COMO PARTE EN PROCESO DE FIJACIÓN DE ALQUILERES. .7	
ANÁLISIS SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA, LA NORMATIVA APLICABLE A LA RELACIÓN INQUILINARIA Y LAS POTESTADES MUNICIPALES EN DICHO CONTRATO	10
RECALIFICACIÓN DE RENTAS DE LOCALES EN MERCADOS MUNICIPALES. . .	19
ALQUILER MUNICIPAL FIJACIÓN DE LA COMPETENCIA	22
3. OPINIONES JURÍDICAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	35
NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y DE SU ARRENDAMIENTO. .	35
ARRENDAMIENTO DE LOCAL MUNICIPAL. LOCAL MUNICIPAL. MERCADO MUNICIPAL. BIENES MUNICIPALES.	46
ARRENDAMIENTO DE LOCALES O ESPACIOS EN MERCADOS MUNICIPALES. PRECIO DEL ARRIENDO. ARTÍCULO 2º DE LA LEY N° 2428.	55
BIENES MUNICIPALES. BIEN DE DOMINIO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA	

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

DE LOS MERCADOS MUNICIPALES. TIPOS DE LOCALES DEL MERCADO MUNICIPAL. DERECHO DE ARRENDAMIENTO Y DERECHO DE USO. DESALOJO DEL INQUILINO DEL MERCADO.....	59
4.DICTÁMENES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	71
MERCADOS MUNICIPALES- NATURALEZA JURÍDICA- LOCALES COMERCIALES- LIMITACIONES A LAS LIBERTADES PÚBLICAS- IMPOSIBILIDAD DE ASUMIR LAS COMPETENCIAS QUE EJERCÍAN LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA EN ESOS CASOS-VACÍO LEGAL.	71
LEY SOBRE ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES LEY GENERAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS ALQUILER DE LOS LOCALES .	.95
CONTRATO DE ARRENDAMIENTO- ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES- MERCADO MUNICIPAL. PLAZO DE CONTRATO.	96

1 NORMATIVA

LEY SOBRE ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES¹

Artículo 1º.- La tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, será fijada por la municipalidad respectiva, previo dictamen de la Comisión Recalificadora.

La Comisión estará integrada por cuatro miembros: dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado. Los inquilinos estarán representados por la correspondiente asociación legalizada o, en su defecto, por la mayoría de ellos, según un memorial autenticado por un abogado, que presentarán.

Los arrendatarios tendrán derecho a presentar, hasta el 15 de setiembre del año que corresponda, a dos de los miembros que integrarán la Comisión Recalificadora. La municipalidad estará

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

obligada a comunicar a todos los inquilinos, mediante nota certificada o por otro medio directo, por escrito, con treinta días de anticipación, el derecho que tienen a hacer tal presentación. Si transcurriere el término sin que se haya presentado esa lista, la municipalidad nombrará la Comisión, sin representación de los arrendatarios.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 2°.- Para dictaminar el aumento que corresponda pagar por concepto de alquiler, en el próximo período de cinco años, la Comisión Recalificadora tomará en cuenta las circunstancias especiales del arrendamiento, entre ellas; amplitud, ubicación del local o puesto, estado del edificio, costo de la vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, y cualesquiera otros datos que sirvan para la justa determinación del precio del alquiler.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 3°.- La municipalidad deberá nombrar a los miembros de Comisión Recalificadora en la última quincena de setiembre del año anterior a aquél en que se inicie el período. El dictamen a que se refiere el artículo anterior, deberá presentarlo la Comisión a más tardar un mes después de que sus miembros hayan aceptado el cargo. Si no se presentara el informe en el término fijado, 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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

limitaciones señaladas en el artículo anterior.

Si el 31 de diciembre no hubiere acuerdo firme en el que se apruebe la recalificación, regirán los alquileres vigentes para el próximo período de cinco años que se inicia el primero de enero siguiente.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 4º.- La municipalidad respectiva comunicará la recalificación de alquileres a cada inquilino, mediante nota certificada, y le otorgará un plazo de hasta treinta días hábiles, después de recibido el comunicado, para que manifieste si acepta el nuevo alquiler fijado u opta por dejar el local, puesto o tramo municipal. En caso de respuesta afirmativa, el alquiler se tendrá por prorrogado, por el término de cinco años, sin necesidad de remate ni licitación. Por igual procedimiento, se renovarán los contratos y recalificaciones cada cinco años, sin que el alquiler pueda variarse durante la vigencia de los contratos o recalificaciones, salvo convenio especial, pactado en el contrato por ambas partes. Dentro de los primeros quince días de los treinta señalados en este artículo, el inquilino disconforme tendrá derecho a apelar(*), ante el concejo municipal, el alquiler que se le haya fijado. El concejo deberá resolver la apelación en los siguientes quince días.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986 y modificado su texto por Resolución de la Sala Constitucional N° 4675-97 de las 15:45 horas del 13 de agosto de 1997).

(*). Interpretado el término "apelar", en el considerando IV, de la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Resolución 4675-97 antes citada.

Artículo 5°.- La no aceptación del precio del alquiler, determinado de conformidad con esta ley, dará derecho a cada inquilino municipal, luego de agotada la vía administrativa, a acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, para que se le fije el aumento del alquiler.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 6°.- Los contratos para el arrendamiento de los tramos, puestos o locales desocupados en los mercados municipales, deberá efectuarlos la municipalidad mediante los trámites para arrendamiento de bienes municipales que señala la Ley de la Administración Financiera de la República.

En el contrato se fijará como base el alquiler determinado por ella y como plazo, uno no mayor al tiempo que falte para que finalice el período mencionado en el artículo 4° de esta ley. En igual forma se procederá en caso de arrendamiento de locales en mercados nuevos.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 7°.- En el caso de construcción de un nuevo edificio para un mercado municipal que sustituya al existente, los inquilinos del anterior gozarán del derecho de prioridad para ocupar un local, tramo o puesto, en condiciones similares a las que tenían en el antiguo. La base para el precio de los locales del nuevo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

edificio será fijada por la municipalidad, previo informe de la Comisión Recalificadora, integrada como se menciona en el artículo 1°.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 8°.- A partir de la vigencia de esta ley, se prohíbe el establecimiento de locales, tramos o puestos destinados a la venta de licores, nacionales o extranjeros, en mercados municipales.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 9°.- Esta ley es de orden público, deroga la número 180 del 21 de agosto de 1929, sobre arrendamiento de locales en los mercados municipales, y cualquier otra disposición legal que se le oponga.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Artículo 10.- Rige a partir de su publicación.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril de 1986).

Transitorio: Los actuales inquilinos de locales, tramos o puestos en los mercados municipales, seguirán pagando el alquiler vigente en la actualidad, hasta el 31 de diciembre de 1989, fecha después de la cual se iniciará el primer período de cinco años, con alquiler fijado por la municipalidad, al tenor de las normas de la presente ley.

(Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7027 de 4 de abril

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

de 1986).

2 JURISPRUDENCIA

MUNICIPALIDAD COMO PARTE EN PROCESO DE FIJACIÓN DE ALQUILERES

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]²

"IV. IMPROCEDENCIA DEL COBRO DE ALQUILER SOBRE ZONAS QUE EL DUEÑO DEL INMUEBLE ESTA OBLIGADO A SUMINISTRAR. INOBSERVANCIA DE LOS PARAMETROS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY SOBRE ARRENDAMIENTOS DE LOCALES MUNICIPALES Y VARIACIÓN DE EL FACTOR DE PONDERACIÓN DE LOS LOCALES DEL MERCADO : En primer término debe señalarse, que el motivo de un acuerdo administrativo, se encuentra conformado por el conjunto de antecedentes fácticos o jurídicos que determinan el contenido del mismo. El acuerdo municipal impugnando sí tiene fundamentos explícitos, porque por un lado se encuentra la situación fáctica del transcurso del quinquenio anterior, la que determina la necesidad de una nueva recalificación, y por otro, el sustento jurídico que radica en la potestad legal de la Corporación Municipal para recalificar los precios de los locales municipales. Por otra parte, tanto los parámetros señalados en el artículo 2 ° de La Ley Sobre Arrendamiento de Locales Municipales (a los que debe sujetarse el Ayuntamiento según así lo indica el artículo 3 °), como la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

variación del factor de ponderación, aparte de omitir la demostración de ser inobservados por parte de la Administración Territorial, (artículos 317 inciso 1) del Código Procesal Civil, en relación al artículo 103 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo) son extremos que junto a las áreas comunes que se acusan, deben discutirse y dilucidarse en la vía jurisdiccional y no en ésta, según reiterada jurisprudencia de esta Sección del Tribunal, dentro de la cual conviene citar el Voto 389-2001 de las nueve horas del cuatro de mayo del 2001, que en lo que interesa dispuso: "CONSIDERANDO: I .- LIMITACION DE LA COMPETENCIA DE LA SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACION DE ACUERDOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE RECALIFICAN LAS RENTAS DE LOS LOCALES EN LOS MERCADOS MUNICIPALES. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto No. 4675-97 de las 15:45 hrs. del 13 de agosto de 1997 anuló, por inconstitucional, el párrafo último del artículo 4 ° de la Ley Sobre Arrendamiento de Locales Municipales, Número 2428 del 14 de setiembre de 1959 y sus reformas, al estimar que lo resuelto por el Concejo Municipal, en materia de fijación de rentas de los locales de los mercados municipales, está sujeto a los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación. Siendo que el último medio de impugnación -alzada-, según lo estatuido por el ordinal 173 de la Constitución Política, debe interponerse ante el jefarca impropio designado en ese texto fundamental, esto es, ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, que es el órgano llamado, por disposición expresa de ley, a dar por agotada la vía administrativa (Ley No. 7274 del 10 de diciembre de 1991). Ahora bien, debe entenderse que la competencia de este órgano colegiado del Tribunal Contencioso Administrativo, al momento de fiscalizar un acuerdo del Concejo que recalifica la renta de los locales de un mercado municipal, se extiende, única y exclusivamente, a su legalidad o conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico administrativo - entendiéndose por tal el integrado por la Ley sobre Arrendamientos de Locales Municipales, el Código Municipal y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

la Ley General de la Administración Pública, esto es, a examinar la regularidad de los elementos formales y sustanciales del acuerdo municipal regulados en los textos normativos supraindicados, tales como, la observancia del procedimiento administrativo (debido proceso y derecho de defensa) pautado en la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, la motivación, la legitimación, la competencia, el motivo, el contenido, el fin y la relación de proporcionalidad, razonabilidad y tipicidad que debe mediar entre estos últimos tres elementos de carácter material . Nótese que cualquier acuerdo emanado de un Concejo Municipal es un acto administrativo puro y simple que debe ser objeto de fiscalización para determinar si se adecua o no con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, el artículo 180 de la Ley General de la Administración Pública dispone, con claridad meridiana, que el contralor no jerárquico -jerarquía impropia- es competente en vía administrativa para anular o declarar la nulidad de un acto administrativo; por su parte, el ordinal 181 de ese mismo cuerpo normativo preceptúa que "El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto...". Por otra parte, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que los procesos sumarios de fijación de alquileres en materia municipal no corresponden al Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, ni a los Juzgados Civiles de las Jurisdicciones de las Municipalidades, sino al Tribunal Contencioso Administrativo, a través del procedimiento especial regulado en el artículo 82 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por tratarse de materia tributaria al fijación de rentas o cánones (Cfr Sentencia N ° 000611-C-2002 de las nueve horas cincuenta minutos del nueve de agosto del dos mil dos). "

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

ANÁLISIS SOBRE SU NATURALEZA JURÍDICA, LA NORMATIVA APLICABLE A LA RELACIÓN INQUILINARIA Y LAS POTESTADES MUNICIPALES EN DICHO CONTRATO

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.]³

" IV.- Antes de entrar al fondo del asunto combatido, se estima necesario, hacer un breve análisis de la naturaleza jurídica de los mercados municipales y el régimen a que se encuentra sometido su alquiler. Así, en el voto de esta Sección del Tribunal, número 404-2005 de 14 horas 55 minutos del 31 de agosto del año en curso, se estableció al respecto: IV.- SOBRE LA NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y EL STATUS DE LAS PERSONAS QUE OCUPAN SUS LOCALES O PARTE DE LAS INSTALACIONES. Los mercados municipales son bienes de dominio público, y si los particulares pueden utilizar y aprovechar una parte de su estructura, lo anterior debe realizarse a través de un contrato de concesión, todo bajo las regulaciones de normas de derecho público. Al respecto, en la sentencia número 2000-07039 de las nueve horas treinta y dos minutos del once de agosto del dos mil, la Sala Constitucional expresó: "... II.- Para resolver adecuadamente el punto, considera la Sala que es preciso refrescar los elementos básicos constitutivos de la relación que mantienen los amparados con la Municipalidad recurrida, especialmente en relación con la normativa que rige la relación inquilinaria, la naturaleza del bien que ocupan, las potestades municipales en relación con dichos bienes y los procedimientos aplicables a su específica relación con el ente municipal. III.- 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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

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. V.- Sobre las potestades municipales sobre dichos bienes: La innegable naturaleza del bien por las razones expuestas, hace que resulte necesario referirse a las potestades municipales sobre éste. Es bien sabido que los bienes demaniales, según su destino o uso, y como partes de la Hacienda Pública Estatal o Municipal, se encuentran regidos por distintas legislaciones que establecen obligaciones de administración y fiscalización a distintos entes y órganos del Estado. Así, por ejemplo, la administración de las áreas protegidas, bosques y parques nacionales, se encuentra encargada al Ministerio de Ambiente y Energía y a otras dependencias administrativas;

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

asimismo, la administración de la Zona Marítimo Terrestre y los bienes como parques cantonales o distritales, calles vecinales y mercados municipales, corresponde por Ley a las Municipalidades. De esta forma, y sobre éstos últimos bienes citados, serán los Municipios o Gobiernos Locales los que se encargarán de dirigir las políticas de administración y disposición de tales bienes, todo en estricto apego a las normativas que al efecto se encuentran creadas y vigentes en la República. De ahí que, las relaciones entre el Municipio -como arrendador de locales municipales- y los petentes -como arrendatarios- se encuentra adscrita a la actividad administrativa y a las potestades públicas que por ley se le han conferido a esos entes para la administración y disposición de los bienes respecto de los cuales tienen la obligación de velar a favor del interés público. Dentro de tales potestades se encuentra, precisamente, la materia fijación de alquileres dentro de las relaciones de inquilinato municipal o de locales municipales. Es entonces a las Municipalidades a quienes les corresponde determinar o fijar los montos de alquiler, resolver sobre las oposiciones a los aumentos en la cuota de alquiler cobrada, y determinar la finalización del contrato de inquilinato, pero todo en vía administrativa, nunca en vía jurisdiccional, excepto en el caso de agotamiento de la vía anterior, cuando se podrá acudir a la vía contencioso administrativa para que ahí se revise lo actuado por el ente municipal. Nos encontramos, entonces, ante una actividad administrativa que es generadora de actos administrativos, los cuales pueden ser discutidos, impugnados y revisados en esa misma vía, o en la jurisdiccional ordinaria, como se dijo, previo agotamiento de la anterior. VI.- Sobre los procedimientos aplicables a su específica relación con el ente municipal. La existencia de realidades tales como la naturaleza del bien, la exclusión de la legislación civil para el conocimiento y tratamiento de la materia inquilinaria municipal, y las potestades sobre los bienes demaniales como el que interesa, según se ha dicho supra, no es otra cosa más que confirmar el hecho de que los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

procedimientos en materia inquilinaria o que rigen la relación específica de los recurrentes con el ente municipal, es de carácter especial. Como se dijo, la existencia de la Ley número 7027, hace imposible el pretender que la relación que existe entre los amparados y la recurrida se resuelva y tramite en vía jurisdiccional. Igualmente hace imposible que los actos administrativos dictados dentro de tales procedimientos sean revisados por los Tribunales ordinarios. Ello circunscribe la situación a la discusión administrativa, al menos prima facie, para luego trasladarla a la vía jurisdiccional ordinaria contencioso administrativa. Si la Ley 7027 establece un procedimiento para la fijación de alquileres y su oposición, resulta insalvable el hecho de que tales discusiones deben mantenerse en esa vía. Igual suerte debe seguir las discusiones que se hagan en torno a los derechos derivados de una relación inquilinaria de carácter especial como la que interesa. De ahí que, si es cierto que los amparados son inquilinos del Mercado Municipal de Heredia, y éstos optaron por depositar sus alquileres en el Juzgado de Menor Cuantía de Heredia y no en la Municipalidad, como correspondía, o si ésta no les ha querido recibir el dinero por concepto de alquiler porque se oponen a pagar o a suscribir un contrato de alquiler con la Municipalidad, y como consecuencia de ello la recurrida optó por cerrar los locales, ello es un asunto que debe discutirse en la vía administrativa y no en esta Sala. Ello es así por

cuanto no se puede pretender por los petentes que la Sala asista su actuación cuando ésta no se ha ajustado a lo que las Leyes sobre la materia establecen, a sabiendas de que existe una legislación especial que rige sus relaciones inquilinarias con el ente municipal. Si los amparados no querían firmar los nuevos contratos porque consideraban que una cláusula es contraria a sus intereses, o si optaron por depositar o consignar los alquileres -siendo esto improcedente- porque la municipalidad no se los recibía por no corresponder éstos a los que había fijado en ejercicio de sus potestades, son actuaciones que obviaron los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

procedimientos legalmente establecidos para impugnar los actos administrativos que se dicten dentro de este tipo de relaciones, actuaciones, por demás, contrarias a derecho que no pueden ser amparadas por esta sede. Bien pudieron oponerse al monto fijado por la Municipalidad y haber -de esa forma- salvado su derecho, todo al amparo de la ley 7027. Igualmente, pudieron haber discutido el contrato de alquiler que les interesa en vía administrativa mediante los mecanismos jurídicos que al efecto prevee la Ley General de la Administración Pública, o en la especie, el Código Municipal. Por ello, no corresponde a este Tribunal determinar si el cierre de los locales municipales que arriendan los amparados se encuentra a derecho o no, sino que será en la vía administrativa y a través de los medios de impugnación de los actos administrativos previstos en la legislación municipal, o en su defecto en la Ley General de la Administración Pública, donde se deberá determinar si lo actuado encuentra sustento o no en la legislación vigente. VII.- No está de más indicarle a los amparados, según se dijo en el primer considerando de esta resolución, que en relación con este tema se ha emitido una nutrida jurisprudencia, entre la que resulta necesario citar las sentencias números 0893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres; la número 1201-93 de las quince horas dieciocho minutos del dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y tres, y la número 2500-96 de las quince horas tres minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis, las cuales se transcriben íntegramente en este fallo para sustentar y reiterar el criterio externado en los considerandos precedentes ..." El Tribunal Constitucional, también en voto No. 893-93 de las 9:33 horas del 20 de febrero de 1993, expresó: "Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional ... Por lo demás, si examinamos ahora el caso bajo el ángulo de las normas que rigen la relación entre la administración municipal y el titular del puesto, encontramos un clausulado reglamentario expresión de la inmediata finalidad pública de la adjudicación, lo que la caracteriza como constreñida al derecho público, pues el régimen privado es regido por la autonomía de la voluntad (artículo 28 constitucional) y hay aquí una relación reglamentaria exorbitante de derecho común... Sentado lo anterior, las formalidades relativas al trámite de "arrendamiento" de los tramos, previstos por la propia Ley 7027, cuyo artículo 5 es invocado para fundamentar el presente recurso, son relativas al "arrendamiento" de un bien demanial de las municipalidades y el propio concepto de "arrendamiento" no es feliz, o mejor dicho, no es expresivo del conjunto de relaciones derivadas de la adjudicación, habida cuenta del haz de obligaciones impuestas al titular del puesto (...)" V.- Aclarado lo anterior, procede entrar el examen de lo establecido por la ley número 7027 del 4 de abril de 1986, que reformó en su totalidad, la número 2428 del 14 de septiembre de 1959. En ella se establece el procedimiento para la fijación de las tarifas por el arriendo de locales, tramos o puestos en mercados municipales. El artículo 1º., expresa, que la tasa será determinada por la Municipalidad, previo dictamen de una Comisión Recalificadora, la que debe integrarse, con cuatro miembros: dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado; los que deben ser postulados por los inquilinos, con tiempo hasta el 15 de setiembre del año que corresponda, siendo obligación del ayuntamiento, comunicar a los arrendantes mediante nota certificada o por otro medio directo, por escrito, con treinta días de anticipación. El numeral 2º., determina los conceptos que deben considerarse para dictaminar el incremento del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

precio. Por su parte, el ordinal 3º., obliga a la corporación a nombrar a sus representantes, en la última quincena de setiembre del año anterior a aquél en que inicie el período. También estipula la obligación de introducir el informe, a más tardar un mes después de que sus miembros hayan aceptado el cargo, bajo apercibimiento, en caso de que no se presente, de que la Municipalidad, pueda prescindir de ese trámite y proceder a hacer la fijación, mediante la intervención de funcionarios municipales u otro procedimiento adecuado. También se dispone, que si no queda definitivamente acordado antes del treinta de diciembre, deberán regir los alquileres vigentes. Por su parte, el artículo 4º., determina, que la recalificación debe comunicarse a cada inquilino, mediante nota certificada.- VI.- Como se obtiene de lo expuesto, lo que se busca es una conciliación del canon a regir en un quinquenio determinado, y luego del estudio de los atestados que constan ante este Despacho, se llega al convencimiento, que se dieron varias irregularidades, que se detallan a continuación. En primer término, en ningún lado de la Ley aplicable al caso se conceptúa, que el Alcalde Municipal forma parte de la Comisión Recalificadora. También se irrespetó el plazo para que la Municipalidad, designara a los dos Regidores que iban a formar parte de tal organismo, ya que contaba con término hasta la última quincena del mes de setiembre de dos mil cuatro, nombramiento que realizó, hasta la sesión ordinaria número 43 del veinticinco de octubre, en que nominó como tales, a los señores Olger Murillo Ramírez y Guillermo Corrales. Por demás, no consta en autos, la juramentación de los integrantes y menos aún, que el informe se haya emitido un mes después que la aceptación de los cargos. También se desprende de la documentación aportada, que los plazos se vencieron, dado que el señor Alcalde convocó, el veinte de diciembre de dos mil cuatro, a una reunión a celebrarse "a las dos de la tarde del veintitrés", sin que se acreditara, si se realizó dicha convocatoria. Todo esto lleva a determinar, que el procedimiento seguido por la Municipalidad de Naranjo, sin lugar a dudas violenta la normativa citada en el acápite precedente,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

circunstancias éstas que, por sí solas, acarrean la nulidad del acuerdo combatido.- VII.- No desconoce el Tribunal la facultad de la Corporación de hacer la fijación, si el acuerdo no llega al seno del Concejo en el plazo establecido – circunstancia que no se acreditó en autos -, empero, cualquier tasación debe hacerla en los términos en que lo manda el numeral 2 ° de la Ley de Arrendamiento de Locales en Mercados Municipales. En esa disposición se expresa, que debe tomarse en consideración, "(...) las circunstancias especiales del arrendamiento, entre ellas: amplitud, ubicación del local o puesto, estado del edificio, costo de la vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, y cualesquiera otros datos que sirvan para la justa determinación del precio del alquiler". Según consta en el acuerdo segundo de la sesión extraordinaria número 33 de veintisiete de diciembre de dos mil cuatro, consideró, únicamente, "(...) el valor del Edificio, se hace el rebajo de la depreciación por los Años de vida del Edificio y se toma en cuenta un 10% para desarrollo y Mejoras del Mercado (...)". Asimismo dispuso: "(...) aprobar la nueva tarifa (...) a razón de ₡2-984.90 el Valor del M-2 (...) con un aumento Porcentual del 62.63 en el primer año (...)". Acto seguido, establece la siguiente tabla: "Para el Año 2006- un valor de ₡3.442.01 con un aumento del 15.31% Para el Año 2007 con un valor de ₡3.747.41 con un aumento del 8-87% Para el Año 2008 con un valor de ₡4.052.01 con un aumento del 8-15% Para el Año 2009 con un valor de ₡4.358.20 con un aumento del 7,54% " Se desprende de lo anterior, que no se cumplió con lo mandado por la norma y además, no se precisa, en forma detallada, las motivaciones por las cuales se arribó a tal incremento. Lo anterior, aunado al procedimiento de conformación de la Comisión Recalificadora, provocan que deba acogerse el recurso presentado y por ende, anular el acuerdo impugnado.- VIII.- Por disposición de los artículos 181 y 351 de la Ley General de la Administración Pública, debe darse por agotada la vía administrativa."

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

RECALIFICACIÓN DE RENTAS DE LOCALES EN MERCADOS MUNICIPALES

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁴

"I.- DELIMITACION DE LA COMPETENCIA DE LA SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACION DE ACUERDOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE RECALIFICAN LAS RENTAS DE LOS LOCALES EN LOS MERCADOS MUNICIPALES. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto No. 4675-97 de las 15:45 hrs. del 13 de agosto de 1997 anuló, por inconstitucional, el párrafo último del artículo 4 ° de la Ley Sobre Arrendamiento de Locales Municipales, Número 2428 del 14 de setiembre de 1959 y sus reformas, al estimar que lo resuelto por el Concejo Municipal, en materia de fijación de rentas de los locales de los mercados municipales, está sujeto a los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación. Siendo que el último medio de impugnación -alzada-, según lo estatuido por el ordinal 173 de la Constitución Política, debe interponerse ante el jerarca impropio designado en ese texto fundamental, esto es, ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, que es el órgano llamado, por disposición expresa de ley, a dar por agotada la vía administrativa (Ley No. 7274 del 10 de diciembre de 1991). Ahora bien, debe entenderse que la competencia de este órgano colegiado del Tribunal Contencioso Administrativo, al momento de fiscalizar un acuerdo del Concejo que recalifica la renta de los locales de un mercado municipal, se extiende, única y exclusivamente, a su legalidad o conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico administrativo -entendiéndose por tal el integrado por la Ley sobre Arrendamientos de Locales Municipales, el Código Municipal y la Ley General de la Administración Pública-, esto es, a examinar la regularidad de los elementos formales y sustanciales del acuerdo municipal regulados en los textos normativos supraindicados, tales como, la observancia del procedimiento administrativo (debido proceso y derecho de defensa) pautado en la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, la motivación, la legitimación, la competencia, el motivo, el contenido, el fin y la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

relación de proporcionalidad, razonabilidad y tipicidad que debe mediar entre estos últimos tres elementos de carácter material . Nótese que cualquier acuerdo emanado de un Concejo Municipal es un acto administrativo puro y simple que debe ser objeto de fiscalización para determinar si se adecua o no con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, el artículo 180 de la Ley General de la Administración Pública dispone, con claridad meridiana, que el contralor no jerárquico -jerarquía impropia- es competente en vía administrativa para anular o declarar la nulidad de un acto administrativo; por su parte, el ordinal 181 de ese mismo cuerpo normativo preceptúa que "El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto ...". Los restantes extremos, atinentes a las obligaciones de las partes del contrato de arrendamiento, el carácter justo o no de la renta y su variación deben ser ventilados en la vía jurisdiccional competente. En lo tocante, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que los procesos sumarios de fijación de alquileres, incluso de locales municipales, les corresponde conocerlos a "...la Alcaldía Civil de Hacienda...cuando la institución, agencia o sucursal están en San José, y que en los lugares en que lo que existe son Juzgados y Alcaldías Civiles, ellos conocerán de esta clase de asuntos, según la cuantía; y que cuando son de Alcaldía, la segunda instancia corresponde a un Juzgado Civil, y sí son de Juzgado, la alzada es de conocimiento del Tribunal Superior Civil respectivo" (pueden consultarse, entre otras, las Sentencias Nos. 222 de las 14:10 hrs. del 27 de noviembre de 1998, 124 de las 14:20 hrs. del 8 de agosto de 1997, 210 de las 14 hrs. del 5 de junio de 1996, 62 de las 14:17 hrs. del 28 de febrero de 1996, 58 de las 14:13 hrs. del 28 de febrero de 1996, 31 de las 15:22 hrs. del 31 de enero de 1996, 239 de las 15:30 hrs. del 6 de octubre de 1995). Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 13 del Código Procesal Civil establece que los jueces son competentes por razón de la materia cuando ese cuerpo normativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes especiales les encomienden el conocimiento de determinado proceso,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

sin importar la cuantía. El ordinal 119, inciso 2 ° , de la Ley Orgánica del Poder Judicial estatuye que le corresponde a los juzgados civiles de hacienda de asuntos sumarios conocer "De todo lo relativo a la aplicación de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, en acciones promovidas por las partes indicadas en el inciso anterior -el Estado o sus instituciones- o contra ellas. De esta disposición se exceptúan los procesos ordinarios o abreviados.". Por su parte, el artículo 115, incisos 1 ° y 2 ° , de ese mismo texto legal establece que a los juzgados civiles de menor cuantía les corresponde dirimir todo lo relativo a la aplicación de la Ley de Inquilinato, excepto lo que le corresponde resolver a los juzgados civiles de hacienda de asuntos sumarios. Es menester indicar que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, No. 7527 del 10 de julio de 1995, establece en su artículo 6 ° , párrafo 1 ° , que "El Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades , en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico" (la negrita no es del original). De igual forma, el artículo 432, inciso 9 ° , del Código Procesal Civil señala que en el proceso sumario se tramitarán, entre otras pretensiones, "La resolución del contrato por incumplimiento del arrendador, el restablecimiento en su derecho al arrendamiento y la de reajuste en el precio del arrendamiento " (la negrita no es del original). Importa resaltar que el artículo 6 ° de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales indica que en tratándose de tramos, puestos o locales desocupados en un mercado ya existente o en uno nuevo, la Municipalidad, para celebrar el respectivo contrato, debe observar los "trámites para arrendamiento de bienes municipales que sañala la Ley de la Administración Financiera de la República", debiendo entenderse que a partir de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus reformas son la licitación pública o el remate (artículos 41, inciso b, y 49 ejusdem). Obsérvese que la propia ley específica califica el contrato celebrado por la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

administración territorial como uno de arrendamiento. Por último, el artículo 5 ° de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales estipula lo siguiente: "La no aceptación del precio del alquiler, determinado de conformidad con esta ley, dará derecho a cada inquilino municipal, luego de agotada la vía administrativa, a acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, para que se le fije el aumento del alquiler ." (la negrita no es del original). Bajo esta inteligencia, las corporaciones territoriales, al recalificar las rentas de los locales ubicados en los mercados municipales, están sujetas, salvo norma expresa en contrario, a la Ley General de Arrendamientos en todos aquellos aspectos de los acuerdos municipales no atinentes a su legalidad -conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico-, como, por ejemplo, en materia de obligaciones del arrendador y arrendatario, el precio y sus reajustes, etc.. Consecuentemente, cuando se discuten esos puntos debe acudirse a la vía jurisdiccional competente para que sean conocidos y resueltos en debida forma. "

ALQUILER MUNICIPAL FIJACIÓN DE LA COMPETENCIA

[SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

"II.- El apoderado especial judicial de la actora formula recurso de casación. Desarrolla un motivo procesal y dos por el fondo. Según se indicó en el considerando I de esta sentencia, el Tribunal Contencioso Administrativo, al considerar que había transcurrido el plazo de caducidad para la interposición del proceso -artículos 41.1.c, 60 inciso e y 83 inciso 4 de la LRJCA- declaró la inadmisibilidad de la demanda. En consecuencia, debido a lo alegado por la casacionista, resulta necesario anotar lo siguiente. Previo a resolver lo que corresponda, es menester tener

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

presente que conforme con el canon 74 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contra la sentencia que declare la inadmisibilidad de la acción se concede el recurso por la forma. Por ello no importa que los casacionistas hayan blandido motivos sustantivos, pues la solución del recurso debe darse como de forma, procediendo el reenvío y no fallarlo en cuanto al fondo. Lo cual es así puesto que en esos casos el Tribunal no ha resuelto el fondo de la controversia. El recurrente, puede alegar inconformidades de forma y fondo, pero solo se resolverá como de forma, de prosperar se anula el fallo recurrido con su correspondiente reenvío. En la formulación, es claro, habrán de acusarse agravios, violaciones de leyes, sean procesales o de fondo, ya que para que suceda tienen que haber violaciones legales. Sobre el particular, este órgano Jurisdiccional ha señalado, que es así: "por cuanto debe considerarse en este sentido, que no se está frente a una típica violación de naturaleza formal. Las causales de inadmisibilidad de la acción dentro de los procesos contencioso administrativos, no solamente no coinciden a plenitud con las dispuestas por el Código Procesal Civil, sino que además, algunas de ellas, se relacionan de manera directa o indirecta con las dispuestas para la casación por el fondo. Lo dicho no incide en los efectos del recurso, porque tratados los casos de inadmisibilidad como vicios formales, la ley especial impone que la Sala en tales supuestos no puede ir más allá de la declaración de nulidad de la sentencia con la consiguiente devolución del expediente al tribunal para que falle de nuevo con arreglo a derecho. En el examen de los defectos de actividad, basta observar la manifestación procesal y cotejar ésta con la norma respectiva. Empero, cuando no son meramente procesales, no puede limitarse a esa constatación. Mas allá, es necesario revisar si la valoración de los autos se realizó de forma adecuada como para dar paso a la inadmisibilidad de la acción. En este ejercicio, bien pueden darse valoraciones indebidas de las probanzas o defectos similares, que hayan provocado la inadmisibilidad, bajo un supuesto cuadro fáctico, que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

en el fondo, es irreal. Los errores de hecho o de derecho cometidos en esa investigación, si no se quiere limitar indebidamente el acceso al recurso, debe permitirse que puedan ser examinados en los mismos términos que lo serían ante un recurso por el fondo. De aquí que esta Sala estime, en principio, pertinente, invocar errores de hecho o de derecho, cuando por la índole de la causal de inadmisibilidad pronunciada, no pueda realizarse una censura apropiada del fallo sin ahondar en esos errores. Es este el presupuesto aplicable a la especie. Dentro de estas ideas, se analiza el presente recurso. (En esta misma línea se ha pronunciado este órgano colegiado, en las sentencias No. 43 de las 14 horas 30 minutos del 25 de junio de 1993 y No. 95 de las 14 horas 50 minutos del primero de septiembre de 1995)". No. 1009 de las 15 horas 45 minutos del 21 de diciembre del 2005. Por ello, el presente recurso será analizado en esos términos. Uno de los errores sustanciales expuestos está referido a la violación de la cosa juzgada, el cual en lo civil constituye ciertamente un motivo por el fondo. Pero, no sucede igual en cuanto a lo contencioso administrativo, donde la casación por la forma es diferente. Así lo ha señalado esta Sala: " ... considerando los supuestos en que cabe pronunciar la inadmisibilidad, conforme a la previsión del artículo 60 de la referida ley, no hay una absoluta identidad con los cargos formales del proceso civil, e incluso algunos que en este proceso son de fondo, como la cosa juzgada, se arbitran como agravios de forma en lo contencioso administrativo, con la consecuencia lógica de desembocar en pronunciamientos diferentes a partir de la nulidad. El error del recurrente en la denominación de los cargos, a juicio de esta Sala es, por eso, excusable y no debe impedir su examen, desde luego dentro de su correcta concepción." No 63 de 15 horas 30 minutos del 21 de junio de 1996 . El artículo 74 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, estipula: " Además del recurso por los motivos de fondo y forma... ,... se dará el de casación por la forma contra la sentencia que declare la inadmisibilidad de la acción, según la cuantía o si ésta fuere inestimable". De lo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

expuesto, la inconformidad atinente a la cosa juzgada se conocerá como corresponde. III.- Primero: señala, los tres artículos iniciales de la Ley de Arrendamientos de Locales Municipales, no. 2428 del 14 de septiembre de 1959, reformada por Leyes no. 6890 del 14 de septiembre de 1983 y no. 7027 del 4 de abril de 1983, son los que establecen el procedimiento administrativo de fijación de alquileres, correspondiendo al Consejo Municipal del Cantón donde se ubique el mercado, tomar la decisión final. Asimismo, cita otros aspectos del procedimiento y las normas que lo regulan. Cuando el inquilino está inconforme con la determinación del canon arrendaticio, tiene a su alcance los recursos de revocatoria y apelación en subsidio. De rechazarse el último, refiere, se da por agotada la vía administrativa y, como administrado, tiene la posibilidad de acudir a la sede judicial correspondiente para que se fije el aumento del alquiler. Sin embargo, indica, la normativa no estipula a qué órgano jurisdiccional incumbe su conocimiento ni el plazo para interponer la demanda. Este punto, dice, ha propiciado varias interpretaciones jurisprudenciales y la participación de despachos judiciales de todo nivel. Expone, en la fijación del monto del arrendamiento, para el quinquenio que comprende del primero de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1999, los inquilinos inconformes establecieron un proceso sumario de fijación judicial de alquileres ante la Alcaldía Civil de Heredia (tanto por la jurisdicción como en razón de la materia). Ésta se declaró incompetente y envió el asunto a la, en aquel momento, denominada Alcaldía Civil de Hacienda, por ser una Municipalidad la demandada. Ese despacho también manifestó carecer de competencia, surgió un conflicto, que fue dirimido por la Sala Primera, quien atribuyó el conocimiento a la Alcaldía Civil de Heredia. Expresa, quedó resuelto lo relativo al procedimiento aplicable, mediante el sumario de fijación judicial de alquileres y lo referente al órgano competente. Afirma, en sesión ordinaria no. 142-99 del 4 de noviembre de 1999, el Concejo Municipal Herediano tomó el acuerdo de incremento de alquileres de locales comerciales o tramos del mercado, para el quinquenio comprendido

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

entre el primero de enero del 2000 y el 31 de diciembre del 2004. Los concesionarios inconformes interpusieron recursos de revocatoria con apelación en subsidio. El Tribunal Superior Contencioso Administrativo actuando como superior jerárquico impropio del ayuntamiento, los rechazó pero, en lo que interesa, resolvió que la vía para discutir la fijación del precio de los locales comerciales era el sumario de fijación de alquileres y el órgano jurisdiccional competente los juzgados o alcaldías del domicilio del ayuntamiento. Relata, los inquilinos inconformes decidieron acudir a la sede judicial a fin de discutir si los montos establecidos por la municipalidad eran justos o no. Alega, en ningún momento se impugnó la validez jurídica o nulidad del acuerdo que los fijó. Por ende, menciona, los procesos se presentaron como sumarios de fijación de alquileres ante el Juzgado Civil de Menor Cuantía del Primer Circuito Judicial de Heredia, el cual se declaró incompetente. Por esa razón, dice, se planteó en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios del II Circuito Judicial de San José. Hace notar que la Ley 7027 (de Arrendamientos de Locales Municipales), no fija ningún plazo para concurrir. Agrega, la resolución que dio por agotada la vía administrativa fue notificada el 28 de abril del 2000; y la acción judicial tendiente al establecimiento de una renta justa se presentó el 31 de julio del 2003. La jurisprudencia, refiere, lo único que había variado hasta ese momento, era lo pertinente al despacho judicial competente por razón de la materia, o sea, determinando que no lo serían los juzgados civiles de menor cuantía del domicilio de la Municipalidad, sino el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios. Asevera, con el proceso sumario de fijación de alquileres, aplicable al momento de formulación de este proceso, tenía una serie de ventajas procesales: plazo de interposición, prueba (cuando se admite, recibe, evacua y valora), y la doble instancia. Reprocha, el cambio súbito de la jurisprudencia, puesto que la Sala Primera dispuso que deben ser tratados como procesos contenciosos administrativos especiales tributarios, hizo que el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

Sumarios declinara su competencia para seguir conociendo este caso. De ello, en su criterio, resulta una variación brusca y profunda respecto al procedimiento aplicable. En consecuencia, indica se les informa que lo aplicable es el proceso especial tributario, regido por los numerales 82, siguientes y concordantes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Lo que motivó, dice, se declarara la caducidad del plazo de formulación

de la demanda, porque el ordinal 83 inciso 4° ibídem dispone es de 30 días a partir de la notificación del acto o disposición. Considera, se ejercitaron en tiempo las defensas necesarias, porque al momento de promover este litigio las reglas eran otras, pues se tramitaba como un proceso sumario de fijación de alquileres. Manifiesta, alegó el artículo 5° de la Ley no. 7027 no establecía un plazo para acudir a la vía jurisdiccional y la existencia de una sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, que había anulado el acuerdo de la Municipalidad de Heredia en el que se fijaron los alquileres para el quinquenio del 1° de enero del 2000 al 31 de diciembre del 2004. A pesar de lo expuesto, señala, se dispuso la caducidad del plazo para la presentación de la acción y su inadmisibilidad. De lo expresado, estima, resultan violados dos principios básicos del Derecho: a las leyes no se les puede dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, conforme al artículo 34 de la Constitución Política. Adiciona, lo mismo sucede con las interpretaciones jurisprudenciales, las cuales deben emplearse a futuro. En la especie, la nueva posición de la Sala Primera se refiere al procedimiento aplicable a los asuntos en los que se discute lo relativo a alquileres fijados por las Municipalidades. La ley especial es omisa respecto al plazo para su interposición. Por ende, asevera, tratándose del procedimiento a aplicar debe dársele sus efectos a futuro, en los conflictos que se inicien luego de que se emita, pero de ninguna forma emplearla en los asuntos ya iniciados, sobre todo si la anterior posición otorgaba mayores garantías, plazos, recursos y ventajas procesales al

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

contendiente. De lo expuesto, estima, también resulta violado el principio relativo a que una disposición sólo puede ser aplicada retroactivamente cuando resulte más beneficiosa al interesado, y si se usa en normas constitucionales, indica, con mayor razón a la jurisprudencia. Recrimina, se varió de súbito el procedimiento utilizado en este tipo de litigios, pasando de ser procesos sumarios de fijación de alquileres a especiales tributarios. En el primero de los casos, no existía plazo para la interposición, en el segundo, es de tan sólo 30 días a partir de la notificación del acto impositivo. Alega, con la tesis anterior, la sentencia hubiese sido de primera instancia, gozando del recurso de apelación ante el superior, pero con la nueva posición, lo resuelto por el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, sólo goza del recurso de casación, con lo cual se han creado condiciones más gravosas, inconstitucionales e ilegales. Con base a lo expuesto, considera mal aplicadas las normas 41. 1 c), 83. 4 y 59. 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en lo referente al plazo de caducidad para interponer la acción. Reclama la violación de preceptos de fondo, a saber el artículo 34 de la Constitución Política, por aplicarse a un asunto judicial ya en trámite una nueva jurisprudencia, orientadora del procedimiento. En su criterio, implica el empleo retroactivo de la nueva interpretación que resulta más gravosa. Expone, se le dijo que la acción debió plantearla dentro del plazo conferido por el numeral 83, inciso 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mientras que a la luz del ordinal 5 de la Ley 7027, no existe plazo para hacerlo, de ahí acusa quebrantada ésta última norma. Considera, también infringido el precepto 41 de la Constitución Política porque garantiza que: "ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes" . Alega, acudió a las leyes con el propósito de obtener en vía judicial una fijación definitiva de los alquileres que debían pagarse en el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

quinquenio del 1 de enero del 2000 al 31 de diciembre del 2004. Recalca, no lo hizo para discutir la validez legal del acuerdo municipal que fijó los alquileres, sino para que fueran establecidos de manera justa. Eso lo motivó a plantearlo como un sumario de fijación judicial de alquileres. Reitera, a la mitad del camino se le aplicó una nueva jurisprudencia, según la cual el procedimiento aplicable es otro, con un plazo muy reducido para la interposición de la acción. Segundo: alega, la sentencia es contraria a la cosa juzgada. El acuerdo de la Municipalidad de Heredia no. 141-99 del 4 de noviembre de 1999, artículo V, en el cual se fijaron los alquileres de los tramos del mercado para el quinquenio comprendido entre el 1 de enero del 2000 y el 31 de diciembre del 2004, fue declarado nulo por sentencia firme no. 1173-2001 de 16 horas 20 minutos del 21 de diciembre del 2001 del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Aspecto, que dice fue alegado oportunamente ante el Tribunal, y que acompañó de la copia certificada correspondiente. Asevera, no importa quién haya sido parte en aquel proceso, porque ese fallo tiene efectos erga omnes, según lo establece el numeral 63, inciso 2) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que equivale a decir existe cosa juzgada material, aspecto conocido por el Tribunal, quien decidió dar por terminado el proceso en forma anormal, sin resolver el fondo del asunto e ignorando la existencia de cosa juzgada material. Recrimina, que al no existir en la vida jurídica el acuerdo municipal que fijó los alquileres, no tiene sentido discutir en sede judicial, si esos montos son justos o no. Por lo expresado, señala, se han violado los ordinales 42 de la Constitución Política, que prohíbe reabrir procesos fallados con autoridad de cosa juzgada y el 162 del Código Procesal Civil. Tercero: aduce error de derecho en la apreciación de la prueba, que expresa, se produce porque aportó certificación notarial del fallo declaratorio de la nulidad del acuerdo municipal y a pesar de que no fue cuestionada ni argüida de falsa, no se le otorgó el valor probatorio que le corresponde, resultando infringidos los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

artículos 368, 369 y 370 del Código Procesal Civil y por el fondo el numeral 42 de la Constitución Política. IV.- Primero: referente al primer agravio en el que se alega quebranto al principio de irretroactividad dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política, es necesario advertir, que en el caso en análisis, la actora interpuso proceso sumario de fijación de alquileres contra la Municipalidad de Heredia ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios (folios 8 al 15). Ese despacho judicial, mediante auto de 7 horas 35 minutos del 19 de diciembre del 2003 (folio 16), con amparo en la sentencia de esta Sala no. 611 de 9 horas 50 minutos del 9 de agosto del 2002, tratándose el asunto de materia tributaria de fijación de rentas o cánones, declaró su incompetencia para continuar con su tramitación y remitió el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo. El apoderado especial judicial de la parte actora, en escrito visible a folio 19, se apersonó ante ese Tribunal y señaló lugar para recibir notificaciones, sin hacer reparo alguno. En resolución no. 218-2004 de 16 horas 5 minutos del 13 de mayo del 2004 (folio 20), la Sección Segunda de ese órgano jurisdiccional se arrogó el conocimiento. Ante la posibilidad de haber caducado el plazo para la formalización de la demanda, confirió a las partes audiencia por 10 días para que alegaran lo que estimaban pertinente y de ser necesario ofrecer prueba. Sin embargo, sólo la demandada, se refirió a la eventual caducidad. Luego, en el fallo no. 589 de 10 horas 20 minutos del 19 de noviembre del 2004 (impugnado mediante el presente recurso), se declaró inadmisibile la demanda por haber transcurrido el plazo para interponerla. Por lo expresado, es claro que la recurrente, no mostró ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, ni ante el Tribunal, su disconformidad por la aplicación de un precedente de esta Sala, que según su criterio, lo fue de forma retroactiva, de donde resultó la variación del tipo de proceso, el procedimiento y el órgano jurisdiccional competente para conocer el litigio, con lo cual, aduce, se hizo más gravosa su situación. Lo expresado, se hizo notar en los resultandos 2 y 3 de la sentencia impugnada: "

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

2.- Al estimar este Tribunal, que podría estarse en presencia de una caducidad se otorgó traslado a las partes por diez días.- 3.- El accionante no contestó la audiencia y la corporación municipal solicitó archivar el expediente.-". Sobre el particular esta Sala ha señalado: " VI.- Respecto de los agravios por vicios procesales expresados por el recurrente, es preciso señalar que tales se deben rechazar por constituir motivos que no fueron propuestos ni debatidos oportunamente por los litigantes ante el Tribunal. Esta Sala ha indicado que el recurso de casación no es un recurso formalista, pero que no obstante, dado a su naturaleza técnica, ha de estar sujeto al cumplimiento de requisitos mínimos para su procedencia. Este tipo de recurso, como harto se ha dicho, reviste carácter extraordinario, y debe ejercerse conforme a las normas jurídicas que lo regulan. En este sentido, el numeral 597 del Código Procesal Civil impone la exigencia de que tratándose de una nulidad procesal, los reproches formulados ante esta Sala hayan sido expuestos oportunamente ante la autoridad recurrida, de modo tal que se haya solicitado la reparación de la falta, de no hacerse así, el recurso deviene inadmisibile. En este mismo sentido, el numeral 608 del Código de rito impone limitaciones al recurso de casación, en tanto establece la imposibilidad de conocer en esta sede cuestiones que no hayan sido formuladas por las partes ante el juzgador de instancia en el momento procesal oportuno. Tal defecto lo acusa el recurso de mérito

en lo atinente a la omisión del planteamiento de los argumentos ante el Tribunal competente". No. 339 de 14 horas 45 minutos del 25 de mayo del 2005. Acorde a lo expuesto, como la parte recurrente, no lo impugnó en la etapa procesal pertinente, no resulta de recibo. A mayor abundamiento de razones, cabe traer a colación lo expresado por esta Sala, en un caso similar: " Sin perjuicio de lo anterior, es menester indicar que, como lo afirma el casacionista, la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, número 2428 del 7 de setiembre de 1959, reformada por las Leyes números 6890 del 14 de setiembre de 1983 y 7027 del 4 de abril de 1986, en sus artículos 4 y 5, especialmente este último,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

no indica cuál es el tipo de proceso, ni el procedimiento, a seguirse ante los Tribunales de Justicia cuando el inquilino del local ubicado en el mercado municipal no acepta el monto del canon fijado por el Ayuntamiento. Esta laguna, ante la ausencia de una reforma legal que la subsane, debe ser llenada por el operador jurídico, de manera preponderante, por el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que le corresponda actuarla, por ser éste quien sentará el criterio jurisprudencial correspondiente, es decir la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Como se trata de una interpretación emanada de un órgano jurisdiccional, y al ser el Derecho una rama de las denominadas ciencias sociales, por ende, reflejo de la realidad que debe remozarse constantemente, tal criterio es susceptible de sufrir variaciones, producto, no sólo, de un nuevo enfoque del asunto, sino también, por el cambio en la integración del Tribunal, aún cuando la normativa no sufra modificación alguna. Esto resulta congruente con principios generales del derecho como el de *iura novit curia* y postulados de linaje constitucional como el de tutela judicial efectiva. Cuando se produce una variante en la línea jurisprudencial, por sus consecuencias, le resulta indispensable al órgano jurisdiccional justificar en debida forma el nuevo criterio, precisamente, para no sorprender a las partes y cumplir con el principio de seguridad jurídica y el general del debido proceso. En consecuencia, los nuevos lineamientos resultan aplicables, no sólo a los procesos nuevos, sino también aquellos en trámite, pero en los cuales aún no ha recaído sentencia firme, pues todavía no se puede hablar de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas. Aparejado con lo anterior, el principio de irretroactividad, contrario a lo afirmado por el casacionista, no es de aplicación para los precedentes judiciales, pues éste, de conformidad con la doctrina, sólo resulta procedente a los actos normativos, entendiéndose por ellos tanto las leyes, cuanto actos con valor de ley, reglamentos y actos administrativos en general (en este sentido, pueden consultarse los votos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia números 473-94 de las 13 horas 3

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

minutos del 21 de enero de 1994 y 475-98 de las 15 horas 6 minutos del 28 de enero de 1998). Por demás, en el sub-lítem, la demanda se interpuso el día 25 de noviembre del 2002, mientras que el precedente de esta Sala aplicado por el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios en la resolución de folio 65, es de las 9 horas 50 minutos del 9 de agosto de ese año, es decir, anterior al inicio de este proceso". N o. 458 de 10 horas 30 minutos del 30 de junio del 2005. En la especie, la demanda se interpuso mediante memorial presentado a estrados el 31 de julio del 2003, mientras el precedente de la Sala aplicado es del 9 de agosto del 2002, es decir, anterior al inicio de este proceso, por ende, no puede sustentarse de forma alguna haya existido una aplicación retroactiva, ni que su proceso estuviera bajo la tutela de una ley anterior más favorable. Nótese, que lo primordial en la decisión del motivo expuesto es la fecha en que el proceso sumario fue formulado, momento en el que, como se ha señalado, ya esta Sala había definido que ese tipo de pretensiones eran propias de un proceso especial tributario, de ahí, su conocimiento correspondía al Tribunal. Conforme al cuadro fáctico expuesto, son improcedentes los argumentos del recurrente a este respecto. V.- Segundo: en lo que atañe a la inconformidad del casacionista sobre la violación de la cosa juzgada, debe acotarse que su alegación en cuanto a que no tiene sentido discutir respecto al acto municipal que fijó las sumas de los arrendamientos para el quinquenio del 1 de enero del 2000 al 31 de diciembre del 2004, al haber sido anulado por fallo número 1173 del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de 16 horas 20 minutos del 21 de diciembre del 2001; resulta contradictorio con lo afirmado a folio 64 frente, donde expresó: " Es importante hacer notar que al concurrir a la vía judicial no fuimos a discutir acerca de la validez jurídica, nulidad o no nulidad del Acuerdo Municipal que fijó los alquileres, porque al fin y al cabo eso ya había sido discutido en sede administrativa y el Tribunal Superior Contenciosos (sic) Administrativo, actuando como Superior Jerárquico Impropio de la Municipalidad de Heredia, había

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

determinado, siempre en sede administrativa que el Acuerdo Municipal de Fijación de los Alquileres guardaba conformidad con la legislación aplicable, por que consideramos inútil e innecesario el ir a discutir eso a la vía judicial, caso en el cual deberíamos haber planteado un PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- No fue así y lo que vinimos a plantear a la vía judicial fue única y exclusivamente la FIJACIÓN JUSTA DE LOS ALQUILERES...". Por otra parte, considera esta Sala que el pronunciamiento impugnado no es incompatible con el fallo que se aduce constituye cosa juzgada, por cuanto es de hacer notar que en el caso en estudio, el Tribunal no se pronunció sobre el fondo del asunto. Únicamente declaró la inadmisibilidad de la demanda al haber transcurrido el plazo de caducidad para interponer la acción (numeral 41.1. c) Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo), de ahí, no pudo haber empleado precedente judicial alguno. De lo anterior se desprende que la situación de que el acto administrativo discutido hubiere sido anulado por autoridad competente, no era relevante para los efectos, pues lo cierto es que con independencia de esa circunstancia, a la fecha de formular la demanda, ya el plazo para ejercer la acción, había caducado. Consecuentemente, no existe incorrección alguna en tal proceder. VI.- Tercero: en cuanto al error de derecho acusado, pese a que cita normas que otorgan el valor probatorio a la certificación aportada y la de fondo que estima conculcada, lo cierto del caso es que no explica de forma clara, precisa y detallada en qué consiste la violación, lo que convierte al cargo en informal, conforme con las estipulaciones de los ordinales 595 inciso 3) y 596, ambos del Código Procesal Civil, lo cual conlleva a su rechazo. Asimismo, su propósito es demostrar la existencia de un fallo con autoridad de cosa juzgada, el que de acuerdo a como se resolvió el asunto, es intrascendente. VII.- Por lo expresado, lo pertinente es desestimar el recurso que se formula, debiendo imponerse a la recurrente el pago de sus costas (artículo 611 del Código Procesal Civil)."

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

3 OPINIONES JURÍDICAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y DE SU ARRENDAMIENTO

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]⁶

"Con el objeto de lograr dar adecuada respuesta a las inquietudes planteadas conviene tener en cuenta dos elementos: lo dispuesto en los artículos a los que se hace referencia en la consulta de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos N° 7527 de 10 de julio de 1995 y la existencia de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428 de 14 de setiembre de 1959.

"Artículo 4.-

Ambito de aplicación

Esta ley rige para todo contrato, verbal o escrito, de arrendamiento de bienes inmuebles, en cualquier lugar donde estén ubicados y se destinen a la vivienda o al ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal, profesional, técnica, asistencial, cultural, docente, recreativa o a actividades y servicios públicos."

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

"Artículo 6.-

Estado, entes descentralizados y municipalidades. El Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades, en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico. El procedimiento de licitación se rige por las disposiciones legales y reglamentarias de la contratación administrativa." (La negrilla no es del original)

"Artículo 7.-

Inaplicabilidad de la ley

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley:

(...) c) Las ocupaciones temporales de espacios y puestos en mercados y ferias o con ocasión de festividades."

De la redacción de las anteriores normas permiten extraer algunas conclusiones de principio.

La pretensión de esta ley es cubrir todo lo relacionado con arrendamiento de bienes inmuebles, con excepciones determinadas previstas en el artículo 7 de ella, dentro de las que se incluyen, en lo que interesa, la ocupación temporal de espacios y puestos en mercados (artículos 4 y 7).

Pero también debe considerarse la redacción que contiene el numeral 6º párrafo primero que es el que, de manera particular, determina el régimen aplicable a las relaciones en el caso del Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades. En dicha norma se indica, en lo que nos interesa, que la Ley es aplicable para regular las relaciones de las municipalidades como arrendante o arrendatario, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico.

Por su parte, la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales lo que regula básicamente es la forma en que se debe fijar la tarifa por arrendamiento en mercados municipales.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Ahora bien, lo que se solicita analizar es si existió una derogatoria tácita (1) con la promulgación de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos de la Ley de Arrendamientos Municipales, o si bien ésta última mantiene su vigencia.

(1) No puede analizarse en punto de la derogatoria expresa, puesto que el artículo 136 sólo deroga expresamente la Ley de Inquilinato, porque después utiliza la frase genérica "...y cuantas disposiciones, de rango igual o inferior, se opongan a lo que establece la presente ley.

Constitucionalmente, el artículo 129 in fine dispone que una ley "...no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario". El artículo 8 del Código Civil recoge el anterior precepto y agrega que "La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior."

Doctrinariamente se han desarrollado diversos criterios sobre la forma de realizar el análisis para determinar si una norma ha sido derogada tácitamente o no, pero como criterio general, puede entenderse por derogación tácita "...la cesación de la vigencia de la norma producida por la incompatibilidad objetiva existente entre el contenido de sus preceptos y los de la nueva norma; puede hablarse también, en este caso, de derogación por sustitución de contenidos normativos, y su fundamento es tan obvio como en el tipo anterior. Su eficacia es la misma, con la diferencia de que la derogación tácita, al contrario de la expresa, requiere para su constatación y puesta en práctica de una operación interpretativa ulterior, tendente a fijar la existencia efectiva de incompatibilidad y su alcance..." (Santamaría Pastor, Juan, Fundamentos de Derecho Administrativo, Segunda Parte: El Sistema Normativo, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

1988, pág. 417).

Este Organó Consultivo, también ha precisado, en el pronunciamiento C-215-95 de 22 de setiembre de 1995 que, conforme a la doctrina y la jurisprudencia, son dos los pasos que se deben seguir para verificar una reforma tácita:

"a.-

La existencia efectiva de incompatibilidad objetiva entre el contenido de los preceptos de la antigua norma y los de la nueva y, b.- la determinación de los alcances de esa incompatibilidad."

Con el objeto de realizar el análisis conforme a los elementos antes expuestos es importante tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los mercados municipales. La Sala Constitucional la ha precisado en los siguientes términos:

"Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional."

(Voto N° 893-93 de las 9:33 horas del 20 de febrero de 1993).

Fundamentándose en la Resolución anterior, ha señalado también que:

"Conforme lo declaró esta Sala en el Voto No. 893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero del año en curso, 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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

locales comerciales en mercados municipales o en este caso, de los construidos en las terminales para el servicio de autobuses. Lo normal en estos casos, es que el Gobierno Local construya las instalaciones y las dé 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. (Véanse Considerandos Segundo, Tercero y Cuarto). El dominio público, entendido como una suma de bienes, sujeto a un régimen jurídico especial en razón de la afectación de esos bienes a un fin de utilidad pública, impone reglas distintas a las que regulan la propiedad privada, puesto que queda sujeto al Derecho Administrativo, según se afirma en la más calificada doctrina al respecto, y como sobre estos bienes se pueden realizar válidamente negocios jurídicos, entonces se trata de los llamados "Derechos Reales Administrativos". En virtud de esta figura jurídica, el particular se vincula con la Administración titular del derecho por la vía del simple permiso o la concesión, según corresponda. En el caso de locales comerciales, la forma normal que la Ley ha concebido, por la que se puede adquirir la titularidad de un derecho de arrendamiento de un local municipal, es el remate público, sin perjuicio, desde luego, de formas anormales de hacerlo, que puedan ser convalidadas en los términos ordinarios del Derecho..." (Voto 3918-93 de 12 de agosto de 1993. En el mismo sentido puede verse la resolución 5789-94 de 5 de octubre de 1994)

Así la Sala Constitucional, ha sido clara en definir, en relación con los mercados municipales, que no se está en presencia de una relación inquilinaria de tipo civil o comercial -de alquiler-, sino que, por estar de por medio bienes demaniales, el tema de los arrendamientos de locales municipales, se encuadra dentro de los llamados "derechos reales administrativos". Consecuentemente, las relaciones que se deriven de ellos se encuentran sujetos al Derecho Administrativo y a los principios que lo informan.

Por esa naturaleza especial que la Sala le ha otorgado a los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

mercados municipales -bienes de dominio público- se considera que no existe una incompatibilidad objetiva entre la Ley sobre Arrendamiento de Mercados Municipales y Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, debido a que ésta última no contiene regulaciones específicas que puedan aplicarse para determinar la forma de fijación del canon o renta que pagarían los concesionarios de esos locales. Amén de que su regulación debe obedecer a normativa de derecho público y no de derecho privado.

Consecuentemente, se repite, al no regularse en esta última ley citada, de manera específica, la forma de fijación del canon o tarifa que se paga por concepto de alquiler de un puesto en un mercado, es que puede afirmarse que no ocurrió una derogación tácita de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales. Por lo tanto, en términos generales puede afirmarse -salvo que exista una ley especial para algún mercado en particular- que para determinar los aumentos de alquiler a los concesionarios o arrendatarios de locales en mercados municipales debe aplicarse la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428.

Por su parte, la Sala Constitucional ha indicado expresamente que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos no es aplicable en el caso de los locales de los mercados municipales:

"Io. Lo planteado no es sujeto de amparo, pues según lo establece el artículo 172 del Código Municipal los acuerdos municipales que se refieren a materia contractual tienen un procedimiento legalmente establecido, de manera que es en la vía judicial correspondiente en donde el accionante puede cuestionar lo dispuesto por el Concejo Municipal de Puntarenas con respecto al aumento de los alquileres. IIo. Asimismo, cabe indicar al recurrente que sobre el tema planteado, la Sala en la sentencia número 2500-96 de las quince horas tres minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis, en la que señaló:

"II.-

Considera esta Sala importante para la resolución de este asunto, transcribir textualmente la sentencia número 5231-94, de las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

quince horas dieciocho minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, en virtud de que el punto cuestionado ha sido ya resuelto en reiteradas ocasiones. Es así como en aquella sentencia se dispuso: «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 se explica 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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

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.» Ahora bien, la Administración titular de bienes dominicales, puede constituir derechos de goce y disfrute sobre ellos, como el ejercicio de atributos inherentes al dominio, en la misma forma que cualquier propietario, pero bajo las formas y procedimientos que estable el Derecho Público, principalmente por la figura de la concesión. En otras palabras, la concesión se entiende como el acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado (sentido lato), dentro de los límites y condiciones que señala la ley. Se constituyen así los llamados derechos reales administrativos, de los que el alquiler de locales en mercados, es una expresión. Todo lo anterior para concluir en que los mercados municipales son bienes que integran el demanio de servicio público y en consecuencia, deben sujetarse al régimen especial que los regula.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

V).- EL ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES. Se alega en la acción que a los arrendatarios de locales en mercados municipales, se les debe aplicar el mismo régimen jurídico que el inquilinato privado, como ha quedado dicho. La Sala no acoge el argumento de la acción. Además de lo dicho en los considerandos anteriores sobre la naturaleza de los bienes demaniales, resulta importante recordar lo ya expresado por esta Sala en la Sentencia No.893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres, en un recurso de amparo en el que se analizó la misma materia:

«Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional. Por lo demás, si examinamos ahora el caso bajo el ángulo de las normas que rigen la relación entre la administración municipal y el titular del puesto, encontramos un clausulado reglamentario expresión de la inmediata finalidad pública de la adjudicación, lo que la caracteriza como constreñida al derecho público, pues el régimen privado es regido por la autonomía de la voluntad (artículo 28 constitucional) y hay aquí una relación reglamentaria exorbitante de derecho común. Sentado lo anterior, las formalidades relativas al trámite de "arrendamiento" de los tramos, previstos por la propia Ley 7027 (2), cuyo artículo 5 es invocado para fundamentar el presente recurso, son relativas al "arrendamiento" de un bien demanial de las municipalidades y el propio concepto de "arrendamiento" no es feliz, o mejor dicho, no es expresivo del conjunto de relaciones derivadas de la adjudicación, habida cuenta del haz de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

obligaciones impuestas al titular del puesto...» De todo lo anterior resulta que el arrendamiento de locales comerciales en los mercados municipales, es materia sujeta al Derecho Público; por ello no le son aplicables las reglas del Código Civil en cuanto a arrendamientos, ni las de la Ley de Subsistencias y sus reformas, en lo que corresponda y en consecuencia, los titulares de los derechos reales administrativos sobre los locales comerciales, no están en condiciones de igualdad con los titulares de contratos de inquilinato y en cuanto a este extremo la acción resulta improcedente." IIIo. Dado que lo planteado por el accionante tiene, como se indicó su propio procedimiento, establecido por ley y que si el accionante no está de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Superior Contencioso Administrativo puede impugnar lo dispuesto en un proceso contencioso administrativo, procede rechazar por el fondo el recurso." (Voto 3212-96 de 28 de junio de 1996) (En el mismo sentido, pueden verse, entre otras las siguientes resoluciones: 3257-96 de 10 de julio de 1996, 4815-96 de 13 de setiembre de 1996 y 5894-96 de 1 de noviembre de 1996)

(2) Debe hacerse notar que la Ley 7027 a que hace referencia la Sala Constitucional en dicha resolución es una reforma a la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales.

Haciendo referencia a lo dicho en la resolución supra transcrita, la Sala indicó:

"En este caso, los recurrentes acusan que el Concejo Municipal de Liberia dispuso unilateralmente incrementar el monto de los alquileres de los locales del mercado que les tiene alquilados, sin respetar lo que al efecto establece el contrato y la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos vigente (3). Sobre el tema planteado, la Sala, en la sentencia número 2500-96, de las quince horas tres minutos del 28 de mayo de 1996, señaló: (...) En virtud de lo dispuesto en la sentencia transcrita y dado que según establece el artículo 172 del Código Municipal los acuerdos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

municipales que se refieren a materia contractual tienen un procedimiento legalmente establecido, es en vía administrativa o contenciosa administrativa donde los accionantes pueden cuestionar lo dispuesto por el Concejo Municipal de Liberia, respecto al aumento de los alquileres, razón por la que procede rechazar por el fondo el recurso." (Voto 3527-96 de 10 de julio de 1996) (Los resaltados en ambas resoluciones no son del original)

(3) Por la fecha, debe indicarse que se trata de la actual.

De todo lo anterior se extrae que la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428, no fue derogada tácitamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos N° 7527.

Aclaración final

El presente estudio tiene la naturaleza de una opinión jurídica no vinculante conforme la jurisprudencia reiterada de esta Procuraduría. Se ha indicado insistentemente que, como es lo usual en estos casos, que el estudio se realiza como una asesoría jurídica, en ejercicio del control político que le compete al Parlamento. Así, la opinión de este Organo Superior Consultivo, tiene ese valor, y no el de un dictamen vinculante, propio de los análisis solicitados por la Administración Pública.

Conclusiones

1. La Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428 de 14 de setiembre de 1959, no fue derogada tácitamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos N° 7527 de 10 de julio de 1995.
2. La legislación que regula los aumentos de alquiler a los concesionarios o arrendatarios de locales en mercados municipales es la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428, salvo ley especial para algún mercado en particular.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

ARRENDAMIENTO DE LOCAL MUNICIPAL. LOCAL MUNICIPAL. MERCADO MUNICIPAL. BIENES MUNICIPALES.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁷

Con el objeto de dar adecuada respuesta a su consulta, lo primero que hay que analizar es si existió una derogatoria tácita(1) con la promulgación de la Ley N° 7227 de 10 de julio de 1995, Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, de la Ley de Arrendamientos Municipales, N° 2428 de 14 de setiembre de 1959, o si bien ésta última mantiene su vigencia.

(1) No puede analizarse en punto de la derogatoria expresa, puesto que el artículo 136 sólo deroga expresamente la Ley de Inquilinato, porque después utiliza la frase genérica "...y cuantas disposiciones, de rango igual o inferior, se opongán a lo que establece la presente ley."

Constitucionalmente, el artículo 129 in fine dispone que una ley "...no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario". El artículo 8 del Código Civil recoge el anterior precepto y agrega que "La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior."

Doctrinariamente se han desarrollado diversos criterios sobre la forma de realizar el análisis para determinar si una norma ha sido derogada tácitamente o no, pero como criterio general, puede entenderse por derogación tácita "...la cesación de la vigencia de la norma producida por la incompatibilidad objetiva existente entre el contenido de sus preceptos y los de la nueva norma; puede

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

hablarse también, en este caso, de derogación por sustitución de contenidos normativos, y su fundamento es tan obvio como en el tipo anterior. Su eficacia es la misma, con la diferencia de que la derogación tácita, al contrario de la expresa, requiere para su constatación y puesta en práctica de una operación interpretativa ulterior, tendente a fijar la existencia efectiva de incompatibilidad y su alcance..." (Santamaría Pastor, Juan, Fundamentos de Derecho Administrativo, Segunda Parte: El Sistema Normativo, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pág. 417).

Este Organó Consultivo, también ha precisado, en el pronunciamiento C-215-95 de 22 de setiembre de 1995 que, conforme a la doctrina y la jurisprudencia, son dos los pasos que se deben seguir para verificar una reforma tácita:

"a.-

La existencia efectiva de incompatibilidad objetiva entre el contenido de los preceptos de la antigua norma y los de la nueva y, b.- la determinación de los alcances de esa incompatibilidad."

Con el objeto de realizar el análisis conforme a los elementos antes expuestos es importante tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los mercados municipales. La Sala Constitucional la ha precisado en los siguientes términos:

"Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional."

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

(Voto N° 893-93 de las 9:33 horas del 20 de febrero de 1993).

Fundamentándose en la Resolución anterior, ha señalado también que:

"Conforme lo declaró esta Sala en el Voto No. 893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero del año en curso, 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 estos casos, es que el Gobierno Local construya las instalaciones y las dé 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. (Véanse Considerandos Segundo, Tercero y Cuarto). El dominio público, entendido como una suma de bienes, sujeto a un régimen jurídico especial en razón de la afectación de esos bienes a un fin de utilidad pública, impone reglas distintas a las que regulan la propiedad privada, puesto que queda sujeto al Derecho Administrativo, según se afirma en la más calificada doctrina al respecto, y como sobre estos bienes se pueden realizar válidamente negocios jurídicos, entonces se trata de los llamados "Derechos Reales Administrativos". En virtud de esta figura jurídica, el particular se vincula con la Administración titular del derecho por la vía del simple permiso o la concesión, según corresponda. En el caso de locales comerciales, la forma normal que la Ley ha concebido, por la que se puede adquirir la titularidad de un derecho de arrendamiento de un local municipal, es el remate público, sin perjuicio, desde luego, de formas anormales de hacerlo, que puedan ser convalidadas en los términos ordinarios del Derecho..." (Voto 3918-93 de 12 de agosto de 1993. En el mismo sentido puede verse la resolución 5789-94 de 5 de octubre de 1994)

Así, la Sala Constitucional, ha sido clara en definir, en relación

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

con los mercados municipales, que no se está en presencia de una relación inquilinaria de tipo civil o comercial -de alquiler-, sino que, por estar de por medio bienes demaniales, el tema de los arrendamientos de locales municipales, se encuadra dentro de los llamados "derechos reales administrativos". Consecuentemente, las relaciones que se deriven de ellos se encuentran sujetos al Derecho Administrativo y a los principios que lo informan.

Por esa naturaleza especial que la Sala le ha otorgado a los mercados municipales -bienes de dominio público- se considera que no existe una incompatibilidad objetiva entre la Ley sobre Arrendamiento de Mercados Municipales y Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, debido a que ésta última no contiene regulaciones específicas que puedan aplicarse para determinar la forma de fijación del canon o renta que pagarían los concesionarios de esos locales. Amén de que su regulación debe obedecer a normativa de derecho público y no de derecho privado.

Consecuentemente, se repite, al no regularse en esta última ley citada, de manera específica, la forma de fijación del canon o tarifa que se paga por concepto de alquiler de un puesto en un mercado, es que puede afirmarse que no ocurrió una derogación tácita de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales. Por lo tanto, en términos generales puede afirmarse -salvo que exista una ley especial para algún mercado en particular- que para determinar los aumentos de alquiler a los concesionarios o arrendatarios de locales en mercados municipales debe aplicarse la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428.

Por su parte, la Sala Constitucional ha indicado expresamente que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos no es aplicable en el caso de los locales de los mercados municipales:

"Io. Lo planteado no es sujeto de amparo, pues según lo establece el artículo 172 del Código Municipal los acuerdos municipales que se refieren a materia contractual tienen un procedimiento legalmente establecido, de manera que es en la vía judicial correspondiente en donde el accionante puede cuestionar lo dispuesto por el Concejo Municipal de Puntarenas con respecto al

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

aumento de los alquileres.

IIo. Asimismo, cabe indicar al recurrente que sobre el tema planteado, la Sala en la sentencia número 2500-96 de las quince horas tres minutos del veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis, en la que señaló:

"II.-

Considera esta Sala importante para la resolución de este asunto, transcribir textualmente la sentencia número 5231-94, de las quince horas dieciocho minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, en virtud de que el punto cuestionado ha sido ya resuelto en reiteradas ocasiones. Es así como en aquella sentencia se dispuso:

«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,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

destinado por la municipalidad al cumplimiento de fines de interés público. Lo que se explica 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.» Ahora bien, la Administración titular de bienes dominicales, puede constituir

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

derechos de goce y disfrute sobre ellos, como el ejercicio de atributos inherentes al dominio, en la misma forma que cualquier propietario, pero bajo las formas y procedimientos que estable el Derecho Público, principalmente por la figura de la concesión. En otras palabras, la concesión se entiende como el acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado (sentido lato), dentro de los límites y condiciones que señala la ley. Se constituyen así los llamados derechos reales administrativos, de los que el alquiler de locales en mercados, es una expresión. Todo lo anterior para concluir en que los mercados municipales son bienes que integran el demanio de servicio público y en consecuencia, deben sujetarse al régimen especial que los regula.

V).- EL ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES. Se alega en la acción que a los arrendatarios de locales en mercados municipales, se les debe aplicar el mismo régimen jurídico que el inquilinato privado, como ha quedado dicho. La Sala no acoge el argumento de la acción. Además de lo dicho en los considerandos anteriores sobre la naturaleza de los bienes demaniales, resulta importante recordar lo ya expresado por esta Sala en la Sentencia No.893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres, en un recurso de amparo en el que se analizó la misma materia:

«Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional. Por lo demás, si examinamos ahora el caso bajo el ángulo de las normas que rigen la relación entre

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

la administración municipal el titular del puesto, encontramos un clausulado reglamentario expresión de la inmediata finalidad pública de la adjudicación, lo que la caracteriza como constreñida al derecho público, pues el régimen privado es regido por la autonomía de la voluntad (artículo 28 constitucional) y hay aquí una relación reglamentaria exorbitante de derecho común. Sentado lo anterior, las formalidades relativas al trámite de "arrendamiento" de los tramos, previstos por la propia Ley 7027(2), cuyo artículo 5 es invocado para fundamentar el presente recurso, son relativas al "arrendamiento" de un bien demanial de las municipalidades y el propio concepto de "arrendamiento" no es feliz, o mejor dicho, no es expresivo del conjunto de relaciones derivadas de la adjudicación, habida cuenta del haz de obligaciones impuestas al titular del puesto...» De todo lo anterior resulta que el arrendamiento de locales comerciales en los mercados municipales, es materia sujeta al Derecho Público; por ello no le son aplicables las reglas del Código Civil en cuanto a arrendamientos, ni las de la Ley de Subsistencias y sus reformas, en lo que corresponda y en consecuencia, los titulares de los derechos reales administrativos sobre los locales comerciales, no están en condiciones de igualdad con los titulares de contratos de inquilinato y en cuanto a este extremo la acción resulta improcedente." IIIo. Dado que lo planteado por el accionante tiene, como se indicó su propio procedimiento, establecido por ley y que si el accionante no está de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Superior Contencioso Administrativo puede impugnar lo dispuesto en un proceso contencioso administrativo, procede rechazar por el fondo el recurso." (Voto 3212-96 de 28 de junio de 1996) (En el mismo sentido, pueden verse, entre otras las siguientes resoluciones: 3257-96 de 10 de julio de 1996, 4815-96 de 13 de setiembre de 1996 y 5894-96 de 1 de noviembre de 1996)

(2) Debe hacerse notar que la Ley 7027 a que hace referencia la Sala Constitucional en dicha resolución es una reforma a la Ley

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

sobre Arrendamiento de Locales Municipales.

Haciendo referencia a lo dicho en la resolución supra transcrita, la Sala indicó:

"En este caso, los recurrentes acusan que el Concejo Municipal de Liberia dispuso unilateralmente incrementar el monto de los alquileres de los locales del mercado que les tiene alquilados, sin respetar lo que al efecto establece el contrato y la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos vigente(3). Sobre el tema planteado, la Sala, en la sentencia número 2500-96, de las quince horas tres minutos del 28 de mayo de 1996, señaló: (...) En virtud de lo dispuesto en la sentencia transcrita y dado que según establece el artículo 172 del Código Municipal los acuerdos municipales que se refieren a materia contractual tienen un procedimiento legalmente establecido, es en vía administrativa o contenciosa administrativa donde los accionantes pueden cuestionar lo dispuesto por el Concejo Municipal de Liberia, respecto al aumento de los alquileres, razón por la que procede rechazar por el fondo el recurso." (Voto 3527-96 de 10 de julio de 1996) (Los resaltados en ambas resoluciones no son del original)

(3) Por la fecha, debe indicarse que se trata de la actual.

De todo lo anterior se extrae que la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428, no fue derogada tácitamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos N° 7527.

Consecuentemente, la normativa que debe aplicarse a los concesionarios de los mercados municipales para el cálculo del precio del alquiler es la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales.

Aclaración final

El presente estudio tiene la naturaleza de una opinión jurídica no vinculante conforme la jurisprudencia reiterada de esta Procuraduría. Se ha indicado insistentemente que, como es lo usual en estos casos, que el estudio se realiza como una asesoría

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

jurídica, en ejercicio del control político que le compete al Parlamento. Así, la opinión de este Organismo Superior Consultivo, tiene ese valor, y no el de un dictamen vinculante, propio de los análisis solicitados por la Administración Pública.

Conclusiones

1. La Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428 de 14 de setiembre de 1959, no fue derogada tácitamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos N° 7527 de 10 de julio de 1995.
2. La legislación que regula los aumentos de alquiler a los concesionarios o arrendatarios de locales en mercados municipales es la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales N° 2428, salvo ley especial para algún mercado en particular.

ARRENDAMIENTO DE LOCALES O ESPACIOS EN MERCADOS MUNICIPALES. PRECIO DEL ARRIENDO. ARTÍCULO 2° DE LA LEY N° 2428.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁸

De previo a referirnos al punto consultado, esta Procuraduría advierte, que de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica (Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982), sólo los órganos de la Administración Pública a través de sus jerarcas pueden requerir el criterio técnico jurídico de la Procuraduría General de la República. No obstante, en un afán de colaboración con los señores Diputados, ha sido costumbre de la Procuraduría General atender las consultas que éstos presenten. Sin embargo, los criterios que se emitan, tienen el carácter de opiniones jurídicas y no de dictámenes vinculantes, como lo dispone el artículo 2 de la Ley.

Siendo que el punto consultado por el Lic. Corrales Bolaños no versa sobre aspectos técnico-jurídicos, se le previno - mediante correo electrónico - aclarar la situación consultada, sin embargo a la fecha no se ha recibido respuesta alguna, en vista de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

ello, se analizarán algunos aspectos de importancia relacionados con el tema de los arrendamientos de locales municipales.

A efecto de establecer si las entidades municipales pueden considerar el precio actual de los inmuebles donde se ubican los mercados y centros de abastecimiento popular, para fijar el precio del arrendamiento de los mismos, se procedió al análisis de la Ley N° 2428 de 14 de setiembre de 1959 y sus reformas- vigente a la fecha según el Sistema de Legislación Vigente (Sobre la vigencia de la Ley N° 2428 pueden consultarse las opiniones jurídicas OJ-036-99 y OJ-037-99 ambas de 23 de marzo de 1999, y el dictamen C-168-99 de 20 de agosto de 1999). Dicha ley regula lo concerniente al mal llamado arrendamiento de locales municipales y expresamente el artículo 1 se refiere a la tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, disponiendo expresamente a quien corresponde recomendar la nueva tarifa. Dice en lo que interesa el artículo 1°:

"La tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, será fijada por la municipalidad respectiva, previo dictamen de la Comisión Recalificadora. La Comisión estará integrada por cuatro miembros: dos regidores municipales y dos inquilinos de cada mercado. Los inquilinos estarán representados por la correspondiente asociación legalizada, o en su defecto por la mayoría de ellos, según memorial autenticado por un abogado, que presentarán. (...)"

El artículo 2° establece los parámetros a considerar por la Comisión Recalificadora para la fijación del precio del alquiler de los locales municipales. Dice en lo que interesa:

"Para dictaminar el aumento que corresponda pagar por concepto de alquiler, en el próximo período de cinco años, la Comisión Recalificadora tomará en cuenta las circunstancias especiales del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

arrendamiento, entre ellas, amplitud, ubicación del local o puesto, estado del edificio, costo de vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, y cualesquiera otros datos que sirvan para la justa determinación del precio del alquiler". (La negrilla no es del original)

Si analizamos el artículo de referencia advertimos que el legislador establece expresamente como parámetros para incrementar el precio del alquiler cuando ya existe una relación de arrendamiento, no solo características físicas propias del inmueble, sino también variables económicas, a saber: costo de vida, situación económica y tipo de mercadería que se venda, y deja prevista la posibilidad para que la entidad municipal utilice en la fijación del precio del arrendamiento, cualquier otro elemento.

Cabe destacar que en el proceso de fijación del aumento del precio del arrendamiento, el legislador tutela el debido proceso a favor del inquilino, toda vez que a éste le asiste el derecho no solo para impugnar en vía administrativa la fijación del nuevo precio del arrendamiento, sino también para acudir a la vía jurisdiccional para que sea en dicha sede donde se asigne un valor justo al arrendamiento. Dice en lo que interesan los artículos 4 y 5 de la Ley:

Artículo 4°.-

La municipalidad respectiva comunicará la recalificación de alquileres a cada inquilino, mediante nota certificada, y le otorgará un plazo de hasta treinta días hábiles, después de recibido el comunicado, para que manifieste si acepta el nuevo alquiler fijado u opta por dejar el local, puesto o tramo municipal. En caso de respuesta afirmativa, el alquiler se tendrá por prorrogado, por el término de cinco años, sin necesidad de remate ni licitación. Por igual procedimiento, se renovarán los contratos y recalificaciones cada cinco años, sin que el alquiler

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

pueda variarse durante la vigencia de los contratos o recalificaciones, salvo convenio especial, pactado en el contrato por ambas partes. Dentro de los primeros quince días de los treinta días señalados en este artículo, el inquilino disconforme tendrá derecho a apelar ante el concejo municipal, el alquiler que se le haya fijado. El concejo deberá resolver la apelación en los siguientes quince días".

"Artículo 5º.-

La no aceptación del precio del alquiler, determinado de conformidad con esta ley, dará derecho a cada inquilino municipal, luego de agotada la vía administrativa, a acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, para que se le fije el aumento de alquiler".

Ahora bien, si partimos del principio que el valor de un inmueble es la expresión en unidades monetarias de sus cualidades, que se determina por la confluencia de diferentes variables, entre ellas la utilidad y el cambio monetario; dicho valor, desde el punto de vista económico, puede constituirse en un parámetro para expresar probables valores de mercado, entre ellos, el precio de los arrendamientos. No es de extrañar entonces, que las entidades municipales con fundamento en el artículo 2º de la Ley N° 2428 y sus reformas consideren el valor actualizado de los inmuebles para fijar el precio del arriendo, no solo en las prórrogas de los contratos de arrendamiento como un medio para reponer el valor monetario del arriendo durante el tiempo que este se mantenga, sino también en los contratos de arrendamiento nuevos.

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría General no encuentra, desde el punto de vista jurídico, inconveniente alguno para que el valor actualizado de los inmuebles donde se ubican los mercados municipales y los centros de abastecimiento sea utilizado como parámetro para la fijación del precio del arrendamiento.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

BIENES MUNICIPALES. BIEN DE DOMINIO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES. TIPOS DE LOCALES DEL MERCADO MUNICIPAL. DERECHO DE ARRENDAMIENTO Y DERECHO DE USO. DESALOJO DEL INQUILINO DEL MERCADO.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁹

“Los licenciados Ana Lorena Brenes Esquivel, Procuradora Administrativa y Miguel Eduardo Sancho Monge, mediante OJ-002-99 de 6 de enero de 1999 concluyen: 1.- Los mercados municipales son bienes de dominio público, por lo cual se les aplica el régimen de los llamados "derechos reales administrativos". 2.- En los mercados municipales del Cantón Central de San José, existen dos clases de puestos: permanentes y transitorios. En ninguno de esos casos, es necesaria una ley para proceder a la revocación de la concesión o permiso correspondiente. 3.- En el caso de los puestos permanentes, se adquiere un derecho a través de una adjudicación que se formaliza a través de un contrato, de manera que la revocación de dicha relación por parte de la Municipalidad de San José, y el consecuente desalojo del particular, por razones diferentes a las dispuestas en el Reglamento General de Mercados, dará origen a una acción indemnizatoria en favor del inquilino, de conformidad con el artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública. En caso que esa revocación sea producto de un acto normativo, la indemnización se limitará al reconocimiento de los daños. 4.- La modalidad del puesto transitorio, no le otorga derecho alguno al particular, ya que no existe relación permanente entre éste y la municipalidad, pudiendo inclusive revocarse unilateralmente, sin derecho al reclamo de indemnización alguna, en los términos del artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

MUNICIPALIDAD DE HEREDIA. MERCADO MUNICIPAL. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. USO PRIVATIVO. PERMISO DE USO. CONCESIÓN. DERECHO REAL ADMINISTRATIVO. ARRENDAMIENTO DE LOCALES.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹⁰

"Señala al respecto que en mayo de este año, el Mercado propiedad de la Municipalidad de Heredia, sufrió un siniestro, quemándose una parte que afectó a varios inquilinos, quienes no pudieron ejercer sus labores comerciales por alrededor de dos meses. Ahora bien, dichos inquilinos pretenden que no se les cobre el alquiler durante el tiempo en que no pudieron hacer uso de los referidos locales, lo cual motiva la consulta que nos ocupa.

Adjunta Ud. el criterio de la Asesoría Legal de la Municipalidad de Heredia, oficio SL-69-03, del 11 de agosto del 2003, suscrito por el Lic. Emilio Arana Puente, en el que se concluye, entre otras cosas, que "(...) es improcedente el cobro del canon o renta en las fechas en que estuvieron cerrados los locales y mientras dure el impedimento de utilizar el local o en otros casos, se podrá reducir la deuda en forma proporcional a la disminución del uso de cada local."

I.- NATURALEZA Y ALCANCES DE NUESTRO PRONUNCIAMIENTO

El criterio solicitado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Heredia refiere directamente a la materia de contratación administrativa. En efecto, el cobro o no de los alquileres de los locales del Mercado Municipal, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, forma parte integral de la regulación del uso privativo de los bienes de dominio público establecido en la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, n.º

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

2428 del 14 de setiembre de 1959, la Ley de Contratación Administrativa, n.º 7494 del 2 de mayo de 1995, y su Reglamento.

Consecuentemente, el órgano competente para pronunciarse sobre el aspecto consultado lo es la Contraloría General de la República, la cual ostenta una competencia prevalente y exclusiva en materia de contratación administrativa, tal y como lo ha reconocido este Despacho en múltiples pronunciamientos (véase, entre otros, los dictámenes C-057-93, del 29 de abril de 1993, C-091-97, del 8 de octubre de 1997 y C-095-2002, del 10 de abril del 2002).

La misma Contraloría ha definido su ámbito competencial en los siguientes términos:

"(...) la competencia que ejerce la Contraloría General sobre la Hacienda Pública, debe entenderse referida, para efectos prácticos, a tres grandes áreas en las que constitucional y legalmente ésta resulta indiscutible, a saber, en materia de interpretación de normas de ejecución y liquidación presupuestaria, en todo lo concerniente al área de fiscalización y, por último, todo lo relacionado con el área de contratación administrativa". (Oficio n.º 698-DAJ-96, del 23 de marzo de 1996).

No obstante lo anterior, en un afán de colaboración y sin perjuicio de lo que resuelva el Órgano Contralor en su momento, nos permitimos pronunciarnos sobre el asunto consultado, advirtiendo que el criterio que se emite carece de los efectos vinculantes propios de nuestros dictámenes, siendo su valor el de una mera opinión jurídica.

II.-

LOS MERCADOS MUNICIPALES. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Nuestro Código Civil define las cosas públicas como aquellas que "(...) por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público." (artículo 261).

La naturaleza demanial de las cosas deriva, entonces, de la declaratoria que en tal sentido realice el legislador al destinarlas, de un modo permanente, a un servicio de utilidad general, o bien, por tratarse de bienes de los cuales todos pueden aprovecharse en tanto han sido entregados al "uso público".

Ahora bien, las cosas de dominio público se encuentran fuera del comercio de los hombres. Se trata de bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables cuya utilización privativa se permite, única y exclusivamente, de conformidad con la ley. Es en este sentido que el artículo 263 del Código Civil señala que "(...) el modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos."

El uso privativo de los bienes demaniales se enmarca en el derecho administrativo, de modo tal que los administrados autorizados para usar o explotar un bien demanial están sujetos a un estricto conjunto de derechos y obligaciones definido, precisamente, en virtud de la naturaleza de la cosa. Así, entre las figuras clásicas que facultan la utilización privativa de los bienes dominicales se encuentran el permiso de uso y la concesión de uso.

El permiso de uso se caracteriza por su precariedad. Trata, como su nombre lo indica, de un simple permiso del uso de cosa ajena que, por ende, puede ser revocado en el momento en que exista causa justa. El permiso de uso se fundamenta en la simple tolerancia de la Administración al permitir la utilización privativa de los bienes dominicales. De allí que el otorgamiento

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

de un permiso de uso no le concede derecho alguno al poseedor.

La concesión de uso, a diferencia del permiso de uso, crea un derecho público subjetivo a favor del concesionario:

"Las concesiones de uso son constitutivas de meros derechos de uso. (...) el derecho de uso adquirido mediante concesión, resulta en un todo armónico con la comercialidad de derecho público de que son susceptibles las dependencias dominicales (...). Dada su índole, el derecho subjetivo nacido de una concesión de naturaleza «pública», conclusión aceptada por la generalidad de la doctrina, lo que fácilmente se comprende, ya que el régimen jurídico de la concesión de uso es exorbitante del derecho privado. Se trata, pues, de un derecho regido exclusivamente por el derecho «público», no por el derecho privado. El carácter «público» de este derecho surge, asimismo, de la «subordinación» en que jurídicamente está colocado uno de los sujetos -el «concesionario»- frente al otro sujeto, en este caso el «Estado», que interviene ejercitando sus potestades de poder público (...). Tal derecho público subjetivo le pertenece al concesionario y constituye un bien patrimonial del mismo, integrante del concepto de «propiedad»." (Miguel Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, tomo V., Editorial ABELEDO-PERROT, 4ª edición, Buenos Aires, 1998, pág. 543 - 547).

La concesión de uso otorga a favor del concesionario un derecho real administrativo. Derecho que ha sido definido como la creación de un poder jurídico sobre una cosa pública, en el entendido de que este poder jurídico no implica, en forma alguna, alteración alguna de la inalienabilidad propia de los bienes demaniales.

En el caso de los mercados municipales, no existe duda alguna en cuanto a su naturaleza de bienes demaniales. Por tradición, constituyen centros de intercambio y comercialización de bienes y servicios de primera necesidad. Y aun y cuando las actividades que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

se realicen en los tramos o locales municipales son de naturaleza privada, los mercados municipales son bienes de dominio público pues se trata de centros de comercio de los que todos pueden aprovecharse por haber sido entregados al uso público. Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado:

"Conforme lo declaró esta Sala en el Voto No. 893-93, de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero del año en curso, 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 estos casos, es que el Gobierno Local construya las instalaciones y las dé 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. " (Sentencia n.º 3918-93, de las 14:36 horas del 12 de agosto de 1993).

Y en una sentencia posterior, la n.º 4675-97, de las 15:45 horas del 13 de agosto de 1997, en la que Sala Constitucional retoma lo dicho en las sentencias n.º 3212-96, de las 12:48 horas del 28 de junio de 1996 y n.º 3527-96, de las 17:21 horas del 10 de julio del mismo año, se define el arrendamiento de locales municipales como derechos reales administrativos. Al respecto se indicó:

"De los anteriores precedentes jurisprudenciales, tenemos entonces que ya esta Sala ha estimado que los mercados municipales son bienes de dominio público y, consecuentemente, la Administración -como titular de esos bienes demaniales-, puede constituir derechos de goce y disfrute sobre ellos, como el ejercicio de atributos inherentes al dominio, en la misma forma

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

que cualquier propietario, pero bajo las formas y procedimientos que establece el Derecho Público, principalmente por la figura de la concesión, que es el acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley, constituyéndose derechos reales administrativos, de los que el alquiler de locales en mercados es una expresión, de forma que los titulares de los derechos reales administrativos sobre los locales comerciales, no están en condiciones de igualdad con los titulares de contratos de inquilinato."

Conforme se podrá apreciar, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido el carácter demanial de los mercados municipales, por lo que la utilización privativa del bien únicamente puede realizarse de conformidad con los mecanismos establecidos en la ley. De allí, precisamente, que los mecanismos de adjudicación de los locales, tramos o puestos en los mercados comerciales y el haz de derechos y obligaciones que rigen las relaciones entre la Administración y los concesionarios se encuentre regulado por el régimen de derecho público.

Ahora bien, la regulación de los derechos de goce o disfrute sobre los locales, tramos o puestos ubicados en los mercados municipales, la encontramos en la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, n.º 2428 del 14 de setiembre de 1959 -reformada integralmente mediante Ley n.º 7027 del 4 de abril de 1986-. Es importante aclarar que, a pesar del nombre de la ley, lo cierto es que no nos encontramos ante la figura del "arrendamiento" civil. Se trata, más bien, de la regulación de las concesiones de uso en los mercados municipales bajo el término de "arrendamiento". Lo que no desvirtúa la naturaleza de la concesión que, tal y como lo indica Marienhoff, "(...) no depende de la arbitraria denominación que se le dé: depende de la estructura jurídica del acto creador del respectivo derecho (...). Es la naturaleza y esencia del acto, y no su denominación errónea, lo que debe considerarse para

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

calificarlo jurídicamente." (Ibid. págs. 436-437).

El legislador nacional ha regulado la figura de la concesión de uso en los mercados municipales bajo el concepto de "arrendamiento", sin que ello implique alteración alguna de la naturaleza del derecho que se otorga. En efecto, la estructura jurídica del acto creador del derecho, cuyo fundamento radica en el carácter demanial del bien sobre el que se otorga, así como la existencia de los supuestos que caracterizan a las concesiones de uso (actividad reglada de la administración, establecimiento del plazo de duración y del canon, entre otras) determinan que nos encontramos ante una concesión de uso y no ante la figura clásica del arrendamiento.

De la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, se deriva que la adjudicación de los tramos, puestos o locales en los mercados municipales se puede realizar mediante remate o licitación. En cuanto al procedimiento para ello, artículo 6 de la ley en cuestión remitía al procedimiento de arrendamiento de los bienes municipales establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República. Sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley de la Contratación Administrativa -que derogó diversas disposiciones de la Ley de la Administración Financiera- la adjudicación de los locales municipales se otorga con base en la normativa referente al arrendamiento de bienes públicos, tal y como lo ha indicado la Contraloría General de la República (véase, entre otros, los oficios DGCA-1284-96, del 7 de octubre de 1996 y DGCA-1511-97, del 19 de noviembre de 1997). Al respecto, los artículos 41 inciso b) y 49 de la Ley de la Contratación Administrativa, en lo que interesa, disponen:

"ARTICULO 41.- Supuestos.

La licitación pública es el procedimiento de contratación obligatorio en los siguientes casos:
(...)

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

b) En toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate. (...)."

"ARTICULO 49.-

Supuestos.

El procedimiento de remate podrá utilizarse para vender o arrendar bienes, muebles o inmuebles, cuando resulte el medio más apropiado para satisfacer los intereses de la Administración."

De esta forma, las municipalidades se encuentran facultadas para utilizar el procedimiento de licitación pública o el de remate para la adjudicación de los locales, tramos o puestos en los mercados municipales. Tradicionalmente, el procedimiento utilizado ha sido el de remate, establecido desde la aprobación de la Ley n.º 2, del 27 de julio de 1927, que regulaba el denominado arrendamiento de locales y puestos de venta en los mercados municipales.

No obstante, como bien lo ha indicado la Procuraduría, "Hay un margen de discrecionalidad muy amplio, por cuanto corresponde exclusivamente a la Administración determinar cuando la subasta es «el medio más apropiado para satisfacer los intereses de la Administración»." (OJ-057-2001, del 23 de mayo del 2001).

III.-

IMPROCEDENCIA DEL PAGO DE LA RENTA EN EL CASO DE CONDICIONES QUE IMPIDAN EL USO DEL BIEN

El objeto de la consulta que nos ocupa es determinar si procede o

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

no el cobro de los alquileres de los locales del Mercado Municipal de Heredia, durante el período en que no pudieron ser utilizados por los inquilinos (aproximadamente dos meses), en virtud de un incendio que los destruyó.

Para responder dicha interrogante, teniendo en consideración que la Municipalidad de Heredia, como toda entidad pública, se encuentra sujeta al principio de legalidad o juridicidad, debe estarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, n.º 7527, del 10 de julio de 1995, que aun y cuando, en principio, regula el contrato privado de arrendamiento, resulta aplicable al Estado y demás entes públicos, incluidas las Municipalidades. El artículo 6 de la ley en comentario, en lo que interesa, dispone:

"El Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades, en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico.

El procedimiento de licitación se rige por las disposiciones legales y reglamentarias de la contratación administrativa."

Conforme se podrá apreciar, la norma transcrita impone al Estado y demás entes públicos, incluidas las municipalidades, la aplicación de la Ley General de Arrendamientos Urbanos, cuando actúen en su condición de arrendadoras o arrendantes. No obstante, la sujeción de los entes públicos a la citada norma procede, única y exclusivamente, si no existe disposición expresa "en su propio ordenamiento jurídico", o sea, en el régimen de derecho público al cual se encuentran sometidos. En este mismo sentido es que el párrafo segundo de la norma en cuestión hace referencia a las normas legales y reglamentarias de la contratación administrativa,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

como ámbito de regulación del procedimiento de licitación, para lo cual debe estarse a lo dispuesto en los artículos 41, inciso b) y 49 de la Ley de Contratación Administrativa, que establecen la licitación pública y el remate como los procedimientos a utilizar por las Administraciones Públicas para el arrendamiento de sus bienes muebles o inmuebles.

Ahora bien, luego de revisar la legislación aplicable al arrendamiento de bienes municipales, particularmente la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, no encontramos disposición alguna que regule la situación que interesa, es decir, el pago o no de la renta en el caso de que se presenten situaciones que impidan el uso del bien. No obstante, tal situación sí ha sido prevista por el artículo 43 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, el cual, en lo que interesa, dispone:

"Si, por caso fortuito o fuerza mayor, la cosa arrendada no está en condiciones de ser usada por el arrendatario, la renta no se causará mientras dure el impedimento o se reducirá proporcionalmente a la disminución del uso."

La norma transcrita, aplicable a los entes públicos, es sumamente clara al establecer la improcedencia del pago de la renta ante situaciones de caso fortuito o fuerza mayor que impidan al arrendatario el uso de la cosa arrendada.

Ahora bien, doctrinariamente se ha señalado que la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor no es absolutamente clara, al punto de que algunos autores mantienen que tal distinción es innecesaria pues, en ambos casos, se producen los mismos efectos jurídicos. (Véase sobre el particular a Manuel Borja Soriano, Teoría de las Obligaciones, tomo II, 4ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, pág. 110).

No obstante, tradicionalmente se ha entendido que el caso fortuito

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

es evitable, en caso de ser previsto, en tanto que, la fuerza mayor, a pesar de que resulte previsible, es inevitable.

En el caso del incendio sufrido por el mercado municipal de Heredia, es claro que constituye una situación de fuerza mayor que impidió a los arrendatarios hacer uso de los locales, puestos o tramos arrendados, durante el tiempo -aproximadamente dos meses- que tardó la Municipalidad de Heredia en reacondicionar lo dañado.

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 43 de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, resulta improcedente el cobro de la renta o alquiler durante el período en que los inquilinos no pudieron hacer uso del bien arrendado.

IV.-

CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, es criterio no vinculante de la Procuraduría General de la República, que:

1.- Los mercados municipales son bienes de dominio público en los que el uso privativo de locales, puestos o tramos se encuentra permitido y detalladamente regulado en la Ley de Arrendamiento de Locales Municipales, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

2.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 43 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, la cual resulta aplicable al Estado y demás entes públicos, incluidas las municipalidades, la Municipalidad de Heredia no debe cobrarle a

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

los arrendatarios de los locales del mercado municipal, la renta o alquiler correspondiente al período durante el cual no hayan podido hacer uso de las instalaciones debido a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.”

4 DICTÁMENES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

MERCADOS MUNICIPALES- NATURALEZA JURÍDICA- LOCALES COMERCIALES- LIMITACIONES A LAS LIBERTADES PÚBLICAS- IMPOSIBILIDAD DE ASUMIR LAS COMPETENCIAS QUE EJERCÍAN LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA EN ESOS CASOS-VACÍO LEGAL.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]¹¹

“

SOBRE EL FONDO.

Como indicamos supra, vamos analizar el cambio de destino de los locales, oficinas o tramos en los mercados municipales y el funcionamiento de las casas de empeño.

Sobre el primer aspecto, debemos recordar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los mercados municipales. En efecto, en el voto 4675-97, expresó

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

lo siguiente:

"IV.-

NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y EL ARRENDAMIENTO DE SUS LOCALES : Considera esta Sala importante para la resolución de este asunto, transcribir textualmente algunos extractos de sentencias, en las cuales se ha tratado este punto:

La sentencia N° 5231-94 de 15:18 horas del 13 de setiembre de 1994 determina la naturaleza de los mercados municipales como bienes de dominio público, en razón del fin al que están dedicados, y, en consecuencia, el régimen de administración y explotación al que quedan sujetos. Se dispuso en esa sentencia que:

'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 conceptualizarlas 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 dominio de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

servicio público, es decir destinado por la municipalidad al cumplimiento de fines de interés público. Lo que se explica 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'.

Por su parte, en las sentencias número 3212-96 y 3527-96, de las 12:48 horas del 28 de junio de 1996 la primera, y de 17:21 horas del 10 de julio del mismo año la segunda, se conceptualiza el arrendamiento de locales municipales como 'derechos reales administrativos', cuyo ejercicio no constituye una simple relación de alquiler sometida al derecho privado, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado'. Veamos el criterio de la Sala en esas oportunidades:

'Ahora bien, la Administración titular de bienes demaniales, puede constituir derechos de goce y disfrute sobre ellos, como el ejercicio de atributos inherentes al dominio, en la misma forma que cualquier propietario, pero bajo las formas y procedimientos que establece el Derecho Público, principalmente por la figura de la concesión. En otras palabras, la concesión se entiende como el acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado (sentido lato), dentro de los límites y condiciones que señala la ley. Se constituyen así los llamados derechos reales administrativos, de los que el alquiler de locales en mercados, es una expresión. Todo lo anterior para concluir en que los mercados municipales son bienes que integran el dominio de servicio público y en consecuencia, deben sujetarse al régimen especial que los regula'. (El resaltado no es del original).

'...resulta importante recordar lo ya expresado por esta Sala en la Sentencia No.893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres, en un recurso de amparo en el que se analizó la misma materia: «Establecido el carácter demanial del bien, va de suyo que la explotación de un puesto en el mercado no constituye una simple relación de alquiler, pues conlleva para el particular una forma de uso y aprovechamiento de una cosa pública que tiñe de carácter público determinadas facetas del servicio prestado. En efecto, quien explota el tramo desempeña una actividad comercial privada, ciertamente, pero en un lugar municipal ad hoc y con una inmediata finalidad -la causa misma de que el puesto se le adjudique-: el mantener un centro de intercambio local para facilitar el expendio y abastecimiento de artículos de primera necesidad, un servicio municipal típico y tradicional...Por lo demás, si examinamos ahora el caso bajo el ángulo de las normas que rigen la relación entre la administración municipal y el titular del puesto, encontramos un clausulado reglamentario expresión de la inmediata finalidad pública de la adjudicación, lo que la caracteriza como constreñida al derecho público, pues el régimen privado es regido por la autonomía de la voluntad (artículo 28 constitucional) y hay aquí una relación reglamentaria exorbitante de derecho común...Sentado lo anterior, las formalidades relativas al trámite de "arrendamiento" de los tramos, previstos por la propia Ley 7027, cuyo artículo 5 es invocado para fundamentar el presente recurso, son relativas al 'arrendamiento' de un bien demanial de las municipalidades y el propio concepto de 'arrendamiento' no es feliz, o mejor dicho, no es expresivo del conjunto de relaciones derivadas de la adjudicación, habida cuenta del haz de obligaciones impuestas al titular del puesto...» De todo lo anterior resulta que el arrendamiento de locales comerciales en los mercados municipales, es materia sujeta al Derecho Público; por ello no le son aplicables las reglas del Código Civil en cuanto a arrendamientos, ni las de la Ley de Subsistencias y sus reformas, en lo que corresponda y en consecuencia, los titulares de los derechos reales administrativos sobre los locales comerciales, no están en condiciones de igualdad con los titulares

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

de contratos de inquilinato...’ (El resaltado no es del original)

De los anteriores precedentes jurisprudenciales, tenemos entonces que ya esta Sala ha estimado que los mercados municipales son bienes de dominio público y, consecuentemente, la Administración -como titular de esos bienes demaniales-, puede constituir derechos de goce y disfrute sobre ellos, como el ejercicio de atributos inherentes al dominio, en la misma forma que cualquier propietario, pero bajo las formas y procedimientos que establece el Derecho Público, principalmente por la figura de la concesión, que es el acto administrativo por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley, constituyéndose derechos reales administrativos, de los que el alquiler de locales en mercados es una expresión, de forma que los titulares de los derechos reales administrativos sobre los locales comerciales, no están en condiciones de igualdad con los titulares de contratos de inquilinato.’

La misma tesis que se expresa en esas líneas, subyace en la resolución número 6469-97 de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de este año, en donde se indicó que los gobernadores de provincia son agentes del Poder Ejecutivo y tienen a su cargo parte del poder de policía, que corresponde por definición al Ejecutivo:

‘...si el Poder Ejecutivo así lo estima conveniente, los gobernadores de provincia, en cuanto agentes suyos, pueden seguir ejerciendo sus funciones de control del poder de policía, con lo que se quiere decir que pueden inspeccionar los locales comerciales, dictar medidas cautelares de cierre en caso de flagrancias, como por ejemplo, cuando se sorprende a menores en el local ingiriendo licor, o a personas que consumen drogas a vista y paciencia de los demás, en cuyo caso, procede el cierre temporal, sin perjuicio de que las autoridades pongan las denuncias

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

pertinentes y levanten la información correspondiente para la imposición de una sanción.'"

En lo referente al cambio de destino de una oficina, un local o un tramo que se encuentra en un mercado municipal, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 1974-96, expresó lo siguiente:

IV. Por último, la impugnación también resulta improcedente en tanto se dirige contra la aplicación que la Municipalidad de San José hace del manual impugnado, por cuanto se trata de la impugnación de actos concretos de la Administración, los cuales, en todo caso serían susceptibles de ser reclamados en la vía del amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 inciso b.) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en relación con lo establecido en el artículo 29 de la misma ley. Sin embargo, debe hacerse notar, que mediante sentencia número 0887-96, de las once horas del dieciséis de febrero del año en curso, se rechazó de plano el recurso de amparo promovido por el accionante contra el Ejecutivo Municipal y el Director Administrativo de la Municipalidad de San José, por la aplicación del manual en esta acción impugnada; con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. En este caso el recurrente acusa que en el proceso iniciado a fin de cambiar la línea del tramo de Oscar Araya Agüero, ubicado en el Mercado Central de San José, la Municipalidad le solicitó una serie de requisitos establecidos en el 'Manual de Estructura y Funciones y Manual de Procedimientos de los Mercados Municipales', que no ha sido aprobado por la Contraloría General de la República, razón por la cual solo puede ser aplicado en su caso, el 'Reglamento General de Mercados', que indica como único requisito para el cambio que el pretende, la solicitud del interesado.

II. Si bien es cierto que el Reglamento General Mercados

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

Municipales establece como requisito para el cambio de línea de un tramo la solicitud del interesado, estima este Tribunal, que no es violatorio de derecho fundamental alguno del accionante, el que la Municipalidad de San José haya instaurado un procedimiento a fin de ordenar el que debe seguirse para solicitar el señalado cambio y establecer los controles efectivos y la intervención oportuna de los administradores de los mercados, aún más, el Manual de Estructura y Funciones del Mercado Central, en cuanto al procedimiento de cambio de línea no establece requisitos irrazonables ni arbitrarios, pues lo que define al respecto es que se debe:

«1. Solicitar el cambio de línea ante el administrador del mercado.

1. Solicitud que debe hacerse en papel sellado con los timbres correspondientes.

2. Permiso de construcción que certifique que cuenta con el visto bueno y que dicho cambio no generará problemas en la infraestructura de los mercados.

3. Permiso de funcionamiento al día, donde se identifique el cambio de línea a efectuar en el negocio.

4. Efectuar el cambio en el rótulo respectivo ante patentes, con copia al administrador del mercado

5. Copia de los recibos de alquileres, pago de servicios municipales (patentes, agua, electricidad, alumbrado público y demás al día).

IIIo. Dado que en este caso los procedimientos establecidos por la Municipalidad de San José a fin de hacer efectivo el cambio de línea en un tramo del Mercado Central no lesionan ningún derecho

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

fundamental al accionante, en tanto el Código Municipal no establece como requisito para dictar reglamentos de servicios de una Municipalidad la aprobación de la Contraloría General de la República, pues el artículo 7 del Código Municipal señala que las Municipalidades gozan de autonomía y dentro de sus potestades está el dictar reglamentos autónomos de organización y de servicios y que según consta a folio 86 del expediente, el amparado no ha hecho la solicitud ante el administrador del mercado, tal y como se establece en el Manual, procede rechazar de plano el recurso."

En el asunto que estamos analizando, el Reglamento del Mercado Municipal Oscar Kooper Doderó, publicado a La Gaceta n.º 206 de 31 de octubre de 1995, en su numeral 17, faculta al Concejo a autorizar el cambio de destino del puesto, para el expendio de artículos o mercancías distintas a las autorizadas. Para tal efecto, el interesado debe presentar la respectiva solicitud por escrito, agregando los timbres de ley, e indicando claramente el número de puesto donde está ubicado en el mercado, los artículos o mercaderías que actualmente expende y los que aspira a vender, agregando la autorización de Salubridad Pública y la nueva patente adquirida al efecto, además de un estudio de factibilidad realizado por un profesional en el ramo, que demuestre la necesidad y el beneficio tanto para el solicitante como para los arrendatarios establecidos, así como para los usuarios.

Con base en lo anterior, no cabe la menor duda que el ordenamiento jurídico le otorga potestades suficientes al Concejo para autorizar el cambio de destino de un puesto o local del mercado municipal. Más aún, cuando el interesado cumple con todos los requisitos que establece el Reglamento de ese bien de dominio público, la Administración Pública, en este caso el Concejo, no tiene otra alternativa que autorizar el cambio, salvo que exista una razón de interés público que justifique el acto denegatorio.

El segundo aspecto de la consulta demanda un mayor

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

tratamiento, por la sencilla razón de que al desaparecer la figura de los gobernadores, existe la duda razonable de a cuál órgano o ente le corresponde el ejercicio de las atribuciones o potestades que el ordenamiento jurídico les asignaba en relación con los establecimientos de compra y venta y préstamos sobre prenda. Como es bien sabido, existen al menos dos cuerpos normativos donde se le otorgaban importantes atribuciones a los gobernadores de provincia. En efecto, la Ley sobre Casas de Préstamos (Decreto Ley N° 40 de 16 de julio de 1887), en el artículo quinto, prescribe:

"Artículo 5. El remate de las prendas se hará en casa del prestamista con intervención de un Notario y de la autoridad de Policía que designe el respectivo Gobernador, la cual autoridad (sic) firmará el acta luego que el remate haya concluido y expedirá las certificaciones que de lo conducente del acta solicitaren los rematarios para comprobar la propiedad de la prenda que se les hubiere adjudicado, las cuales se extenderán en el papel correspondiente. Los honorarios del Notario son a cargo del prestamista." (así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 49 de 18 de agosto de 1904)

Por su parte, la ley n.º 6122 de 17 de noviembre de 1977, Ley para Garantizar al País Mayor Seguridad y Orden, en su numeral 17, establece lo siguiente:

"Artículo 17.-

Toda persona que pretende establecer un negocio de compra y venta de artículos usados o de préstamos sobre prenda con custodia del bien a cargo del acreedor, deberá solicitar y obtener, previamente, autorización de la Gobernación de la Provincia, además de la respectiva patente municipal."

En el artículo 18 y siguientes, de ese mismo cuerpo normativo, se norma el procedimiento para obtener la respectiva autorización. Asimismo, se regulan una serie de deberes de los comerciantes y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

atribuciones de fiscalización a cargo de los gobernadores de provincia, así como las causales de revocación del permiso de funcionamiento.

A estas alturas de la exposición, surge una interrogante, y es que, en vista de la desaparición de la figura de los gobernadores de provincia, cuál es el órgano o ente competente para ejercer esas atribuciones. El asunto es aún más delicado, toda vez que, en algunos casos, estamos en presencia de potestades de imperio (facultades de la Administración Pública para actuar con autoridad, es decir, imponiendo obligaciones a los particulares, privándole o denegándole sus derechos, así como estableciéndole limitaciones a su ejercicio), las cuales, con es bien sabido, sólo pueden ser atribuidas mediante ley (artículo 59 de la Ley General de la Administración Pública).

Evidentemente, podríamos estar en presencia de una laguna en el ordenamiento jurídico a causa de la deficiente técnica legislativa seguida en el Código Municipal vigente, donde se elimina un órgano (los gobernadores de provincia) de la Administración Pública central, pero se dejan incólumes sus atribuciones, con el inconveniente de que no se indica, por ninguna parte, a cuál órgano o ente se le reasignan esas funciones. Ante este panorama visualizamos dos caminos. El primero, afirmar que estas atribuciones las asumió el gobierno local. La segunda, concluir que, en la actualidad, existe un vacío jurídico, toda vez que existen las funciones; empero la competencia no está asignada a ningún órgano o ente y, por ende, no puede ser ejercida.

A favor de la primera postura existen dos argumentos. El primero, de cuando se trata de asuntos e intereses locales, de conformidad con el numeral 169 Constitucional y el Código Municipal, la competencia corresponde a los gobiernos locales. El segundo, que la Sala Constitucional ha avalado esta posición. En

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

efecto, la Procuraduría General de la República, con base en una resolución del Tribunal Constitucional, en el dictamen C-091-2000 de 9 de mayo del 2000, expresó lo siguiente:

"El otorgamiento de las patentes de licores, se rige por la normativa especial al efecto, sean las normas anteriormente mencionadas (según lo indica el artículo 83 de Código Municipal), y por tratarse plenamente de un asunto comprendido dentro de los intereses locales, compete a la municipalidad de cada cantón (en virtud de lo señalado por el artículo 169 de la Constitución Política) y no a los Gobernadores de provincia, según ha sido señalado por nuestra Sala Constitucional:

'(...) y es así, por consiguiente, que en el texto de la Ley sobre Venta de Licores, cuando se habla de la autoridad superior de policía, de gobernadores y de jefes políticos, se está refiriendo a la Municipalidad de la jurisdicción y entendida la Ley así, ésta no resulta inconstitucional.

VII.-

Homologación de la Ley sobre la Venta de Licores al régimen constitucional actual.-

Dicho todo o anterior, los términos que utiliza la ley para referirse al jerarca político-administrativo de entonces en las municipalidades, quedaron automática e implícitamente modificados por el concepto del gobierno local o de la respectiva Municipalidad, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política actual, el 8 de noviembre de 1949, de manera que es necesario homologar el texto de la ley en sus artículos 6 (autoridad superior de policía), 8 (gobernadores), 10 (la policía), 11 (gobernador y gobernador de la provincia), 13, 14, 17 y 18 (gobernador y delegado cantonal de la Guardia de Asistencia Rural), 23 (autoridad superior de policía), para entender que allí debe leerse, en todos los casos, "la respectiva

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Municipalidad"

(...) XIII.-

Sistema jurídico actual de la Ley sobre la Venta de Licores.-

A manera de una síntesis sobre las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelve, resulta imprescindible indicar en qué forma queda configurado el sistema jurídico que regula las actividades lucrativas de venta de licores al menudeo, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad que se hace. Recapitulando lo expresado en esta sentencia, todo lo concerniente al otorgamiento de las licencias (patentes, como comúnmente se les denomina) para la venta de licores, es materia municipal; consecuentemente, basta para que un local abra sus puertas y se dedique a tal actividad, que posea la respectiva "patente" y cumpla con los requisitos formales que establezca la ley, siempre dentro de lo local y eventualmente, de los reglamentos ejecutivos o municipales de servicio, cuando sean procedente. Le está vedado expresamente por Constitución Política a los gobernadores - articulación de los numerales 169 y 170 - intervenir en los procesos de otorgamiento de las licencias o de los llamados permisos de funcionamiento, lo que no es posible sin lesionar la autonomía municipal. No es inconstitucional que en la apertura de negocios de ese tipo, se deba exigir permisos sanitarios del Ministerio de Salud, puesto que en el funcionamiento de los locales comerciales, está involucrada, desde luego, la salud pública. Desde esta perspectiva, corresponde a los gobiernos locales velar por la correcta aplicación de la normativa que tiene que ver con el funcionamiento de establecimientos mercantiles que expenden licores y la responsabilidad por el uso indebido de las "patentes", por las infracciones al régimen jurídico y en general, por los excesos que se cometan, recae sobre el gobierno municipal -regidores y Ejecutivo Municipal- en primer orden y sobre los funcionarios municipales dependientes de la jerarquía según el caso. Por estar involucrado el interés público local, existe,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

desde luego, acción popular para denunciar los excesos. Esta síntesis no implica, bajo ningún concepto, que el Poder Ejecutivo haya perdido toda su participación en el tema del control del funcionamiento de los establecimientos que venden licores, sea que lo haga directamente, o por medio de la fuerza pública o de los funcionarios que designe, incluyendo a los gobernadores de provincia. Como se expresó en el Considerando V anterior, el artículo 50 de las Ordenanzas Municipales no es inconstitucional y es comprensivo del ejercicio del poder de policía, como ha sido definido por esta Sala en la jurisprudencia citada y sobre todo, en los términos que señaló en la sentencia No. 3499-96 de las quince horas cincuenta y siete minutos del diez de julio de mil novecientos noventa y seis...' (Voto N° 6469-97 de 8 de octubre de 1997). El subrayado es añadido.

De esa forma, debe entenderse que aquella normativa que no haya sido declarada inconstitucional, pero que se refiera al otorgamiento de patentes de locales en que se expendan licor, es competencia de las municipalidades y no de Gobernación."

De lo que llevamos dicho hasta aquí, se puede afirmar que el problema ha sido resuelto en forma parcial, ya que aún quedan sin resolver tres asuntos de trascendental importancia y es que, pese a que los gobiernos locales jurídicamente pueden asumir las competencias referidas a los intereses y servicios locales que venían desarrollando los gobernadores de provincia, a nuestro modo de ver, en forma inconstitucional al vulnerarse la autonomía municipal, ello no es posible en tres supuestos. El primero, cuando se trata de una competencia de naturaleza nacional, por estar referidos a servicios o intereses nacionales. El segundo, cuando la competencia conlleva el ejercicio de potestades de imperio. Y por último, cuando estamos en presencia de la organización y las limitaciones a las libertades públicas. Sobre el primer aspecto, el Tribunal Constitucional, en el voto n.º 6469-97, expresó lo siguiente:

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

"IV.-

LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE LICENCIAS.-

A partir de los conceptos expresados en el considerando anterior, resulta importante, a los efectos de definir las funciones de las municipalidades en lo que atañe a las licencias comerciales en general, y a manera de conclusión inicial sobre el tema, transcribir el siguiente párrafo del informe de la Procuraduría General de la República, visible a folios 77 y siguientes :

'A partir de 1949, se otorga a la Municipalidad la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estableciéndose que la misma estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (artículo 169), e indicándose que gozan de autonomía (artículo 170). Se agrega además, en el artículo 175, que éstas dictarán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.

Es claro entonces, que a partir de la promulgación de la actual Carta Magna, las Corporaciones Municipales tienen a su cargo la administración de los intereses locales, para lo cual se les otorga autonomía, incluida la presupuestaria, aunque sujeta a la Contraloría General de la República. Asimismo, en aplicación del artículo 121 inciso 13), tienen potestad para imponer tributos. En virtud de ello, cualquier normativa que, con anterioridad a la Carta Magna actual, restringiera tales atribuciones, habría quedado derogada con la entrada en vigencia de ésta (artículo 197 constitucional). Asimismo, cualquier disposición dictada con posterioridad a dicho texto que violente las competencias y atribuciones otorgadas a esas Corporaciones, sería

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

inconstitucional.'

El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio. Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón, administrar los servicios e intereses 'locales', se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema. Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, lo local tiene tal connotación que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales -locales- y no pueden ser substraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, o mejor aún, vaciarla de contenido constitucional, y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso concreto. Este orden de ideas es el marco general necesario para afirmar, junto con las normas jurídicas vigentes (Código Municipal y Ley de Licores entre otros) que es materia exclusivamente municipal todo lo que se refiere al otorgamiento de las licencias para el ejercicio del comercio en su más variada gama de actividades, y su natural consecuencia que es percibir el llamado impuesto de patente. Así se infiere del análisis de los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102 del Código Municipal, en especial el artículo 98, al señalar que

'Nadie podrá abrir establecimientos dedicados a actividades lucrativas sin contar con la respectiva licencia municipal'

contenido que con toda nitidez atribuye al gobierno local, en el sentido más amplio posible, pero con exclusión de toda otra

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

injerencia que no sea constitucionalmente razonable, otorgar las licencias necesarias para el ejercicio de todas las actividades lucrativas. Consecuentemente, no solo por norma legal expresa (el Código Municipal, la Ley de Licores), sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local." (NOTA: Las normas que se citan en la sentencia fueron derogadas con la entrada en vigencia del Código Municipal actual).

A contrario sensu, cuando estamos en presencia de servicios o intereses nacionales, la competencia no puede ser asumida por el gobierno local, por la sencilla razón de que sería incompetente por la materia, lo que provocaría un vicio de nulidad absoluta de los actos adoptados.

Ahora bien, los gobernadores poseían potestades que tenían como propósito fundamental proteger y garantizar un interés nacional, como era todo lo referente a la función de policía. En el voto n.º 6469-97, el Tribunal Constitucional fue categórico al afirmar lo siguiente:

"Como lo afirma la Procuraduría General de la República en su informe, mantener el orden y la tranquilidad de la Nación le corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 140 inciso 6 constitucional), lo que significa que el poder de policía está expresamente atribuido como potestad del Ejecutivo y si los Gobernadores de Provincia son delegados, o mejor aún, simples funcionarios adscritos a ese mismo Poder, cuya función principal es actuar como órgano encargado de cuidar de la tranquilidad y del buen orden, entonces el artículo 50 referido no quedó derogado ni modificado con la entrada en vigencia de la actual Constitución Política y por ello, la norma no es inconstitucional, en tanto se limite su contenido y propósitos a lo ahora dicho. Es decir, no es

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

inconstitucional el artículo en lo que atañe al ejercicio del poder de policía, reservándose el análisis de sus contenidos, limitaciones y compatibilidades con las competencias municipales para los subsiguientes considerandos."

"III.-

De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al Poder Legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al Poder Ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley. Tal es lo que ocurre en el presente caso, en virtud de lo expresado en el artículo 42 de la Ley de Licores antes citado.

IV.-

Sobre el poder de policía ha dicho la Sala :

`...pero si bien es cierto que se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos, esa libertad no puede ser irrestricta, sino que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

está sometida al interés general, a la paz, tranquilidad y orden público y sobre todo, a los derechos de quienes no forman parte de ese grupo interesado. Como en última instancia se trata de una actividad religiosa desplegada dentro del ámbito de una zona residencial, es importante resaltar que esa práctica queda regulada por el llamado poder de policía, en el sentido que se trata de un mero control que tiene como objeto impedir actitudes contrarias al interés general y mejor aún, la defensa del interés público vinculado con esa actividad, compatibilizando el ejercicio de la actividad religiosa, a los fines esenciales del derecho urbanístico'. (Sentencia No. 401-91 de las 14:00 horas del 20 de febrero de 1991, considerando II y en el mismo sentido, véase Sentencia No. 619-91 de las 14:45 horas del 22 de marzo de 1991).

De lo expresado se concluye que en la medida que exista en la ley ordinaria, una imputación de funciones, como ocurre en el caso de comentario, entonces, en ejercicio del poder de policía, puede reglamentarse una actividad determinada, con el fin de proteger la moral y el orden públicos, como lo expresa el artículo 28, párrafo segundo de la Constitución Política."

Así las cosas, todas aquellas normas que regulen el funcionamiento de las casas de empeño que atribuían una función de policía, así como una función que implicaba la prestación de un servicio o la protección o realización de un interés nacional a los gobernadores de provincia, no pueden ser asumidas por los gobiernos locales. En este sentido, los órganos que conforman el Gobierno Municipal (Consejo y alcalde), con la asesoría jurídica necesaria, deberán separar aquellas competencias que involucran un servicio o interés local, de las que conlleva un servicio o interés nacional, las cuales eran atribuidas por el ordenamiento jurídico a los gobernadores de provincia, debiendo ejercer las primeras, y abstenerse de hacerlo con las segundas.

Ahora bien, independientemente de si son funciones que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

conlleva un interés local o nacional, tampoco el Gobierno Municipal puede asumir aquellas cuyo ejercicio involucra una potestad de imperio o se refieren al régimen de libertades públicas. En primer lugar, porque de conformidad con el numeral 28 de la Carta Magna y el 19 de la Ley General de Administración Pública, todo lo referente a las libertades públicas es reserva de ley.

Conforme a los valores, principios y normas que regulan el régimen de libertades públicas en Costa Rica, es al legislador a quien corresponde el desarrollo del contenido de éstas.

La reserva de ley, en materia de libertades públicas, constituye un triunfo del pensamiento liberal. No en vano, en la Declaración de los Derechos del Ciudadano, en su artículo 4, se estableció el principio de reserva de ley.

En nuestra Constitución Política no encontramos una norma expresa que establezca, en todos los casos, que la organización de las libertades públicas corresponde al legislador ordinario. A lo sumo, en el artículo 28 de la Carta Fundamental, que estatuye el principio de libertad -todo lo que no está prohibido está permitido-, se señala que las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a tercero, están fuera del alcance de la ley. De conformidad con esta norma, el legislador tiene una competencia limitada a la hora de regular las libertades públicas. En primer término, no puede prohibir aquellas acciones de los sujetos privados que no dañen la moral o el orden público o que perjudiquen a terceros. Su competencia está orientada a regular las relaciones entre los individuos que surgen del ejercicio de las libertades públicas, como sucede con los Códigos y las leyes, pues los derechos privados también tienen que ser objeto de reglamentación, debido a que es necesario establecer soluciones para los conflictos que se suscitan a causa de su ejercicio, aun en la esfera de la autonomía de la voluntad. (Corte

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Plena, sesión extraordinaria del 30 de setiembre de 1982).

Por otra parte, para que las restricciones a la libertad sean lícitas deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Tal y como acertadamente lo ha establecido la Sala Constitucional, en los votos números 3173-93 y 3550-92:

" El orden público, la moral, y los derechos de los terceros deben ser interpretados y aplicados rigurosamente, sin licencias que permitan extenderlos más allá de su sentido específico; que a su vez debe verse con el principio pro libertate, el cual, junto con el principio pro homine constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho de interpretarse y aplicarse siempre de manera que más favorezca al ser humano. De acuerdo con ello, el orden público, la moral y los derechos de terceros que permiten, al menos a la ley, regular las acciones privadas, tienen que interpretarse y aplicarse de tal manera en el primer caso, se trate de amenazas graves al orden público, entendido como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado; o como '...el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y su funcionamiento y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad, en justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social (Corte Plena, sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982)'".

En nuestro país, el régimen de los derechos y libertades fundamentales es materia de reserva de ley. Según lo ha establecido el Tribunal Constitucional, este principio tiene rango constitucional (artículo 39 de la Constitución); rango legal (artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública) y reconocimiento jurisprudencial, tanto constitucional como

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

administrativo. La Sala Constitucional ha dicho que de este principio se derivan cuatro corolarios:

"a) En primer lugar, el principio mismo de 'reserva de ley', del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, par la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permitan, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su 'contenido esencial'; En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial; d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley". (Véase el voto número 3173-93).

En ese mismo fallo, la Sala Constitucional fue categórica al afirmar que la potestad del Estado para regular las acciones privadas que sí dañen la moral o el orden público, o perjudiquen los derechos iguales o superiores de los terceros, es la legislativa, excluyendo así, los decretos o reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, y los reglamentos autónomos, dictados por ese mismo poder o por las entidades descentralizadas, lo mismo que cualquier norma de igual o inferior rango.

En lo referente a la libertad de empresa, la Sala

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Constitucional ha sostenido, en el tantas veces citado voto n.º 6469-97, lo siguiente:

"II.-

Esta Sala en reiteradas ocasiones ha dicho que la libertad de comercio no es un derecho absoluto e irrestricto, pues si bien cada cual es libre de escoger la actividad a la que desea dedicarse, una vez hecha la escogencia debe cumplir, previo a su ejercicio, con los requisitos legales y reglamentarios correspondientes. Es claro, como ha quedado dicho anteriormente, que los límites internos al derecho mismo deben ser impuestos únicamente por la ley, pero en el presente caso no se está en ese supuesto, como se ha explicado anteriormente. Y no se puede alegar, como lo hace la parte recurrente, que el artículo 50 de repetida cita, no le otorgue a las Gobernaciones las facultades de fiscalización y control a que se refiere este amparo; basta que la norma las encargue de vigilar el normal funcionamiento de esos establecimientos, para que por la vía reglamentaria se pueda disponer lo pertinente, a reserva, desde luego que la materia que se ocupa del asunto, sea apenas la necesaria para disponer cómo el derecho ha de ser ejercido, pero no la pérdida de ese derecho. Y además, la normativa debe ser razonable, para que se garantice el ejercicio del derecho. Consecuentemente, que el ejercicio del poder de policía esté contenido en manera genérica en la ley, no constituye un impedimento para que, a través de un reglamento, se establezcan los requisitos adicionales que debe cumplir quien pretende dedicarse a una actividad determinada, sin que, claro está, por vía reglamentaria se puedan exceder las competencias otorgadas por la ley o crear otras adicionales, lo que no se observa sucede en este caso."

A nuestro modo ver, el principio de reserva de ley impone no sólo que la atribución que limita las libertades públicas esté establecida por ley, sino que también la asignación de la competencia al órgano o al ente debe ser fijada por norma legal.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

Ergo, al haberse eliminado la figura del gobernador sin indicar a qué órgano o ente le correspondía el ejercicio sus funciones, en todas aquellos casos que tratan de potestades de imperio o de limitaciones a las libertades públicas, éstas no pueden ser ejercidas por el Gobierno Municipal ni por ningún por otro órgano o ente que conforma la Administración Pública. Adoptar una posición contraria a la que venimos siguiendo, implicaría la violación de un principio cardinal, presupuesto esencial, del Estado social de Derecho. Lo anterior significa, ni más ni menos, que a causa del uso deficiente de la técnica legislativa, en este caso la técnica de la derogatoria (artículo 183 del Código Municipal vigente), se provocó un vacío legal en esta materia, el cual sólo puede ser llenado por el legislador.

IV.-

CONCLUSIONES.

1.-

El ordenamiento jurídico le otorga potestades suficientes al Concejo para autorizar el cambio de destino de un puesto o local del mercado municipal.

2.-

El Gobierno Municipal puede asumir aquellas funciones de naturaleza local, en lo referente al funcionamiento de casas de empeño, que venían ejerciendo los gobernadores de provincia.

3.-

El Gobierno Municipal no puede asumir aquellas funciones que venían ejerciendo los gobernadores de provincia, en lo atinente al funcionamiento de casas de empeño u otras materias, cuando está de por medio un servicio o un interés nacional, o implica el ejercicio de una potestad de imperio o conlleva una acción que incide en el régimen de las libertades públicas.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

LEY SOBRE ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES LEY GENERAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS ALQUILER DE LOS LOCALES

[PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹²

La Alcaldesa de la Municipalidad de Limón consulta si la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, N° 2428 del 14 de setiembre de 1959, reformada por la Ley N° 7027 del 4 de abril de 1986, fue tácitamente derogada por la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, Ley N° 7527 de 10 de julio de 1995; y cuál es la normativa y el procedimiento aplicable para incrementar los alquileres de los locales.

La Procuradora Adjunta, Ana Cecilia Arguedas Chen Apuy, mediante dictamen C- 273-000 del 8 de noviembre del 2000, señala que los temas que se plantean ya han sido analizados en anteriores pronunciamientos por ésta Procuraduría, específicamente en los dictámenes C-022-99 del 28 de enero y C-168-99 del 20 de agosto ambos de 1999; y las opiniones jurídicas OJ-036-99 y OJ-037-99 ambas del 23 de marzo de 1999, y que por no existir motivo para modificar el criterio ahí externado se reitera lo expuesto allí. En ese sentido concluye:

Que la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales no fue derogada tácitamente por la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos Consecuentemente la normativa que debe aplicarse a los concesionarios de los mercados municipales para el cálculo del precio del alquiler es la Ley sobre Arrendamiento de Locales

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Municipales, aplicando supletoriamente el contenido de la Ley N° 7527 según lo expuesto en el dictamen C-022-99 del 28 de enero de 1999.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO- ARRENDAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES- MERCADO MUNICIPAL. PLAZO DE CONTRATO.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]¹³

AMBITO DE APLICACION DE LA LEY GENERAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS EN RELACION CON LA LEY ARRENDAMIENTO DE LOCALES, TRAMOS O PUESTOS DE LOS MERCADOS MUNICIPALES

La Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527 de 10 de julio de 1995, establece puntualmente en los numerales cuarto y sexto lo que de seguido se transcribe:

"Artículo 4°.-

Ambito de aplicación Esta ley rige para todo contrato, verbal o escrito, de arrendamiento de bienes inmuebles, en cualquier lugar donde estén ubicados y se destinen a la vivienda o al ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal, profesional, técnica, asistencial, cultural, docente, recreativa o a actividades y servicios públicos. Se aplicarán supletoriamente, las disposiciones del Código Civil, en tanto no contravengan lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6°.-

Estado, entes descentralizados y municipalidades El Estado, los entes públicos descentralizados y las municipalidades, en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico. El procedimiento de licitación se rige por las disposiciones legales y reglamentarias de la contratación administrativa".

El tema aquí consultado versa específicamente sobre los alcances del contenido final del primer párrafo del numeral 6° de la Ley

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

No. 7527 antes transcrito, en el sentido de que si bien el Estado, los entes descentralizados y las municipalidades se encuentran sujetos al contenido de la presente Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, el mismo numeral legal advierte que ello es así "salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico".

Lo anterior cobra especial interés para la corporación municipal consultante, toda vez que existe y se encuentra plenamente vigente la "Ley de arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales" No. 2428 de 14 de setiembre de 1959, reformada por la Ley No. 7027 del 4 de abril de 1986, que rige este tipo particular de situaciones y, por ende, se presenta la duda en punto a cuál legislación es la aplicable, sea, si la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, o bien, la referida Ley de arrendamientos de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, la cual indica:

"Artículo 1º.-

La tarifa para prorrogar el arrendamiento de locales, tramos o puestos de los mercados municipales, será fijada por la municipalidad respectiva, previo dictamen de la Comisión Recalificadora (...)

Artículo 2º.-

Para dictaminar el aumento que corresponda pagar por concepto de alquiler, en el próximo período de cinco años, la Comisión Recalificadora tomará en cuenta las circunstancias especiales del arrendamiento, entre ellas; amplitud, ubicación del local o puesto estado del edificio, costo de la vida, situación económica imperante, clase de mercadería que se venda, y cualesquiera otros datos que sirvan para la justa determinación del precio del alquiler.

Artículo 3º.-

La municipalidad deberá nombrar a los miembros de Comisión

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Recalificadora en la última quincena de setiembre del año anterior a aquél en que se inicie el período. El dictamen a que se refiere el artículo anterior, deberá presentarlo la Comisión a más tardar un mes después de que sus miembros hayan aceptado el cargo (...)

Artículo 4°.-

La municipalidad respectiva comunicará la recalificación de alquileres a cada inquilino, mediante nota certificada, y le otorgará un plazo de hasta treinta días hábiles, después de recibido el comunicado, para que manifieste si acepta el nuevo alquiler fijado u opta por dejar el local, puesto o tramo municipal. (...)

Artículo 5°.-

La no aceptación del precio del alquiler, determinado de conformidad con esta ley, dará derecho a cada inquilino municipal, luego de agotada la vía administrativa, a acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, para que se le fije el aumento del alquiler.

Artículo 6°.-

Los contratos para el arrendamiento de los tramos, puestos o locales desocupados en los mercados municipales, deberá efectuarlos la municipalidad mediante los trámites para arrendamiento de bienes municipales que señala la Ley de la Administración Financiera de la República.

En el contrato se fijará como base el alquiler determinado por ella y como plazo, uno no mayor al tiempo que falte para que finalice el período mencionado en el artículo 4° de esta ley. En igual forma se procederá en caso de arrendamiento de locales en mercados nuevos.

Artículos 7°.-

En el caso de construcción de un nuevo edificio para un mercado municipal que sustituya al existente, los inquilinos del anterior

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

gozarán del derecho de prioridad para ocupar un local, tramo o puesto, en condiciones similares a las que tenían en el antiguo. La base para el precio de los locales del nuevo edificio será fijada por la municipalidad, previo informe de la Comisión Recalificadora, integrada como se menciona en el artículo 1°.

Artículo 8°.-

A partir de la vigencia de esta ley, se prohíbe el establecimiento de locales, tramos o puestos destinados a la venta de licores, nacionales o extranjeros, en mercados municipales. Artículo 9°.- Esta ley es de orden público, deroga la número 180 del 21 de agosto de 1929, sobre arrendamiento de locales en los mercados municipales, y cualquier otra disposición legal que se la oponga".

En este sentido, nuestra tarea se circunscribe, fundamentalmente, en determinar la legislación aplicable a la presente situación, lo cual se ubica no sólo en la tarea propia de interpretar el sentido o espíritu de una norma de carácter legal, sino y sobre todo a la aplicación de normas (una general y otra especial) que tratan la misma materia. Es por ello que nuestro ordenamiento jurídico advierte claramente que "las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas" (artículo 10° del Código Civil).

Desarrollando lo anterior, don Alberto Brenes Córdoba indicaba que "como auxiliar de la interpretación doctrinal existe un arte -la hermenéutica legal- que suministra ciertas reglas por cuyo medio se puede llegar a conocer más o menos lo que se llama la mente o espíritu de la ley, o sea, la intención del legislador... De otro lado, preciso es interpretar las disposiciones legislativas en la dirección más racional, en la que mejor corresponda al bien de la sociedad, a las necesidades y conveniencias del pueblo para quien se legisla, porque tal ha debido ser el propósito tenido en mente al dictarlas" (Brenes Córdoba, Alberto. Tratado de las Personas.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Editorial Juricentro, San José, pp. 42-43).

Recordando que nos encontramos ante un ente público (corporación municipal) que conforma evidentemente la Administración Pública y, sobre todo, tratándose de disposiciones o normativas administrativas, debe igualmente tenerse presente en esta tarea lo señalado en el artículo 10° de la Ley General de la Administración Pública, que dispone:

"Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere."

Además, téngase presente lo que sobre este particular informa igualmente la doctrina:

"...se dice comúnmente que la interpretación es la explicación de un texto, o más corrientemente, que es la operación de esclarecer un texto oscuro o dudoso. Pero en realidad el proceso interpretativo es mucho más amplio, ya que consiste en el conjunto de actividades indispensables para aplicar el derecho. Ahora bien, este concepto de aplicación comprende esencialmente dos fases: en una, el juez debe fijar los hechos del caso concreto sometido a su consideración, y no todos sino aquellos que tienen una importancia relevante para el problema que debe dilucidar, lo que ya implica un primer criterio valorativo; en segundo lugar debe seleccionar la norma que estima que debe aplicarse, relacionar la hipótesis de la norma con el caso concreto y fijar la consecuencia jurídica del sentido y alcance que le asigne" (Carlos Ducci Claro. Interpretación Jurídica. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1989, pp. 53 y 54).

"El fin de la interpretación es conocer el derecho para aplicarlo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

y realizarlo en las concretas relaciones de la vida social. La interpretación debe tener siempre presente que el fin del Derecho es establecer un orden justo en dichas relaciones. Por consiguiente respetando el texto legal y siempre que éste lo permita, debe atribuirle el sentido más justo entre los varios posibles, el más conforme a la finalidad del Derecho. Mas para alcanzar esta meta tiene que recorrer un camino más o menos complicado que se inicia siempre con la consideración del texto de la ley" (García Valdecasas, G., Parte General del Derecho Civil Español, Editorial Civitas, Madrid, 1983, p. 110).

El tratadista de derecho administrativo Juan Alfonso Santamaría Pastor, en su Obra Fundamentos de Derecho Administrativo (Editorial Centro Estudios Ramón Areces, Madrid, Tomo I, Capítulo Cuarto, 1991, pp. 388-389), también desarrolla este tema cuando refiriéndose a la Teoría General del Sistema Normativo, aclara lo que de seguido se transcribe en lo conducente:

"Ante todo ha de comenzarse por distinguir los conceptos de interpretación y de aplicación de las normas que, aunque próximos entre sí, aluden a operaciones esencialmente diferentes. De forma provisional, podría decirse que por interpretación se entiende el proceso de atribución de un significado a un determinado objeto: en el caso de la interpretación jurídica, a un enunciado lingüístico contenido en una norma. Se trata, pues, de una operación aparentemente cognoscitiva, que se realiza en abstracto, sin considerar la aplicación de dicha norma a un caso concreto (p. ej. interrogarse sobre el significado de las expresiones "Estado social" o "derecho electoral general" arts. 1º, 1 y 86.1 CE). La aplicación del Derecho es, sin embargo, una operación mucho más compleja. Es obvio que ninguna norma, por sí sola, refleja en la descripción de su supuesto de hecho toda la innumerable variedad de matices que concurren en un caso concreto determinado: la aplicación del Derecho es la expresión que designa el proceso mediante el que un operador jurídico cualquiera (un Juez, la Administración, etc.) construye una solución justa y técnicamente correcta que ha de darse a ese caso concreto; una auténtica

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

construcción que ha de hacerse ponderando todas las circunstancias de hecho que concurren en el caso (...) y utilizando conjuntamente todas las normas referidas a dichas circunstancias (...) Así pues, puede haber interpretación sin aplicación de la norma, como la que realiza el comentarista científico que se interroga sobre el sentido de una expresión de un artículo del Cc. Sin embargo, no puede haber aplicación sin interpretación: la interpretación es, necesariamente, una de las fases del proceso de aplicación del Derecho (...)

Toda operación de interpretación o aplicación del Derecho es un proceso constructivo por excelencia; el jurista no indaga una realidad normativa preexistente, sino que construye esa misma realidad con criterios que, en buena parte, son voluntaristas y sin otra limitación que la observancia de una serie de reglas, lógicas y axiológicas, de construcción".

Teniendo claro el ámbito de acción en el que debemos resolver el caso sometido a estudio, resulta entonces necesario valorar y tener presente las siguientes consideraciones e intervenciones que se dieron al momento de dictar, por parte del legislador, la normativa relativa a la actual Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, para de esta forma determinar adecuadamente la intención y razones que tuvo el legislador cuando éste advirtió que el Estado, los entes descentralizados y municipalidades, estaban sujetos a dicha normativa general sobre arrendamientos, "salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico":

"LIC. CARLOS MANUEL COTO ALBAN: La situación actual (refiriéndose al contenido del numeral 6º de la actual Ley No. 7527) está regida por el artículo 17 de la Ley de Inquilinato que dice: "La ley de subsistencia no es aplicable en lo referente a inquilinato, a las casas o locales pertenecientes a instituciones de beneficencia o culturales, dependientes del Estado o de las municipalidades y las disposiciones relativas al desalojamiento previstas en el artículo 373 y 374 del Código no estará en vigencia mientras subsista en lo relativo a inquilinato la ley que se ha dicho".

O sea, que realmente establece esta disposición que la legislación

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

especial inquilinaria no se aplica a casas o locales pertenecientes al Estado o sea pertenecientes a instituciones de nivel cultural, o sea al Estado como arrendador.

Me he cuestionado el por qué no. Cuál realmente es la situación para que el Estado tenga un régimen de excepción. Hay algunos regímenes de excepción como que recuerdo el INVU que tiene un sistema especial en cuanto a los arrendamientos de las casas y edificios de su propiedad, pero para habitación obviamente. Los mercados municipales también tienen una legislación especial para arrendamientos de locales. La idea es respetar esas disposiciones, pero en lo demás el Estado debe ser sujeto tanto activo como pasivo en la ley, y no veo excepción alguna, él es el que tiene que cumplir por qué una excepción (...) No veo realmente ninguna razón para que nosotros eliminemos un artículo que está aclarando una vez que el Estado está sujeto a este ordenamiento jurídico con respecto del procedimiento licitatorio de la contratación administrativa y que estamos dejando a salvo también disposiciones especiales que tengan algunos entes dentro de su propio ordenamiento jurídico. Siento que la ausencia de esa norma podría dar lugar a una duda en la aplicación de la ley del Estado y con solo esa posibilidad que pueda existir prefiero mantenerla. Le confieso que en el artículo cuatro están todo lo que son actividades y servicios públicos que es algo muy general y la otra norma es un poco más especial (...) DIPUTADO COTO MOLINA:

(...) A mi juicio este artículo debe estar más bien escrito de otra manera y es priorizando precisamente el que el Estado y los entes públicos descentralizados y las municipalidades en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos en primer lugar al ordenamiento jurídico administrativo, que en Costa Rica es la aplicación de la teoría monista en relación a este tema y subsidiariamente esta ley entraría a regir en los casos en que el ordenamiento jurídico que le es propio a los entes públicos por medio de la contratación que ya hemos estudiado acá, que es la nueva Ley de Contratación Administrativa que esperamos promulgue esta Asamblea Legislativa, sería el marco de referencia primario y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

normativo para gobernar esa contratación (...) Por lo tanto, me parece que debe revertirse la redacción de este artículo y así lo propondré en una moción, independientemente de entrar a considerar temas como el precio o el plazo del cual hablaba el Diputado Cole Scarlet, lo que me parece que hay que defender acá, es que no se presente una contradicción en el sentido de que la ley de la Contratación Administrativa dice que los contratos que celebre la administración incluyendo uno de ellos que es el arrendamiento, están sujetos a los principios del derecho público y que acá haya otra ley que es la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos que establece que en el arrendamiento el Estado y los entes públicos están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico, cuando más bien la redacción debe salvar la autoridad el ordenamiento administrativo y subsidiariamente la aplicación de los principios establecidos en esta ley (...) LIC.

CARLOS MANUEL COTO ALBAN: Quiero referirme en alguna medida a lo expresado por el Diputado Coto Molina, donde no creo que haya la antinomia del distinto ordenamiento jurídico (...) No es que estemos quitándole al derecho administrativo su potestad, o que estemos yendo hacia otro ámbito con el Estado en esa materia. No, estamos regulando el contrato de arrendamiento que es uno solo, el Estado o cualquier persona arrienda un local activa o pasivamente y es el mismo contrato de arrendamiento que cualquier otro. El Estado como arrendador debe tener las mismas obligaciones que cualquier particular. Debe pagar el precio, debe conservar o mantener en buen estado la casa, debe devolverla en el mismo estado que la recibe y como arrendador pues lo mismo ocurre.

El Estado puede cobrar los alquileres, tiene los mismos derechos y obligaciones. El punto es que son los mismos principios, por eso se dice acá, que si hay alguna legislación especial, digamos la de los mercados municipales, hay algunos factores que tomar en cuenta. Que yo recuerdo también la ley especial del INVU tiene una ley especial de arrendamientos (...) DIPUTADO PACHECO FERNANDEZ:

Usted admite que si hubiera una normativa especializada en el campo administrativo que tuviera que ver con este campo, tendría

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

preminencia sobre esta ley, por el principio de especialidad. De aquí que como puede no haberla, pero podría ocurrir que llegare a haberla, y me parece que tal principio de especialidad de todas maneras haría que esa ley tuviere primacía. No es necesario mencionar nada, de ahí mi tesis de eliminar el artículo sexto, es decir, ateniéndonos a los solos principios me parece que podríamos obviar cualquier preocupación que hubiera en cuanto a la letra del asunto, sobre cuál es subsidiaria y cuál no. Los principios resuelven ese asunto. No hay necesidad de explicarlo (...)" (tomado del Acta No. 125 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, expediente No. 11.725) (lo resaltado y subrayado no son del original).

Con las intervenciones antes transcritas dadas ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, resulta fácil llegar a afirmar que la intención del legislador, al momento de redactar el numeral sexto de la Ley No. 7527 Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, fue la mantener vigentes y aplicables, para el caso que ahora nos ocupa de las corporaciones municipalidades, aquellas disposiciones especiales y expresas que rigen su propio ordenamiento jurídico, por sobre la norma general que sobre arrendamientos estaban discutiendo, y que, en la especie, incluso fueron mencionadas y consideradas reiteradamente en más de una oportunidad como ejemplo, a saber, la Ley de arrendamientos de locales, tramos o puestos de los mercados municipales No. 7027 de 4 de abril de 1986.

II.-

APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL DE ARRENDAMIENTOS MUNICIPALES SOBRE LA LEY GENERAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS (SENTIDO SUPLETORIO DE ESTA)

En relación con el tema que nos interesa, ya la Procuraduría General de la República ha señalado, mediante dictamen No. C-161-83 de 19 de mayo de 1983, lo siguiente:

"El principio de que la ley posterior deroga la anterior, no es un principio absoluto que deba aplicarse siempre, sino que existen

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

otros principios de igual o mayor valor jurídico, los cuales son de aplicación prevalente en ciertos casos.

Así por ejemplo, la ley especial no queda derogada implícitamente por la general posterior; la ley especial no deroga implícitamente la general anterior, sino que ésta última deberá aplicarse a los casos que se encuentren fuera de la materia regulada por la ley especial. El principio de "ley posterior deroga la ley anterior", sólo tiene aplicación, tratándose de leyes especiales, cuando éstas regulan la misma materia; por lo que el mismo no es aplicable al caso en estudio, por cuanto estamos en presencia de dos leyes especiales que regulan distinta materia.

LA LEY ESPECIAL SOLO SE DEROGA POR OTRA ESPECIAL DE IGUAL MATERIA:

La ley especial no queda derogada implícitamente por otra ley especial posterior de distinta materia; esta derogación presunta sólo puede darse, si las leyes especiales regulan la misma materia.

En ese sentido, las leyes especiales se excluyen entre sí dentro del ámbito de la materia que cada una de ellas regula -una especie de coordinación por separación-.

En el caso planteado, se trata de dos leyes especiales, por lo que cada una de ellas excluye a la otra en la materia específica que regula".

En este mismo sentido téngase presente también lo desarrollado en el dictamen de Procuraduría General No. C-168-95 de primero de agosto de 1995:

Pero además debe recordarse que aún en el caso de que existiera verdaderamente un problema de conflicto normativo, éste podría encontrar su solución en el criterio de especialidad (...) De modo que en lo que se refiere a distribución de competencias, la antinomia entre la Ley General y el Estatuto de Servicio Médico podría presentarse a lo sumo en lo relativo a la suplencia (artículo 95) en el tanto en que pudiera considerarse que el Estatuto o su reglamento regularan ese punto. Caso en el cual la Teoría General del Derecho retiene como criterio de aplicación la prevalencia del principio de especialidad, sea en este caso, de lo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa

dispuesto en el citado Estatuto.

En efecto, en este aspecto de la suplencia, el Estatuto tiene un ámbito de regulación más restringido que la Ley General de la Administración Pública, por lo que su supuesto de hecho constituye una precisión o especificación de lo preceptuado en la Ley General.

Lo anterior sin desconocer que: "La generalidad y la especialidad no son rasgos esenciales y absolutos de las normas. Son, más bien, graduaciones de su ámbito de regulación, que, en cuanto tales, sólo adquieren sentido cuando se parangonan con los ámbitos de regulación de otras normas. Pero es más: si la especialidad radica en concretar un supuesto de hecho a partir de otro más amplio, resulta evidente que una norma, especial con respecto a otra, puede a su vez ser general con respecto a una tercera y así sucesivamente. La especialidad, como característica relacional de las normas, es susceptible -como si de un sistema de círculos concéntricos se tratara- de reproducirse indefinidamente, a medida que las previsiones normativas del ordenamiento van diferenciándose y concretándose". L, DIEZ-PICAZO: La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990, p. 345)".

En nuestro caso de análisis, deviene evidente que no solo por el principio antes enunciado de especialidad de normas en cuanto a su aplicación, sino y sobre todo, porque en tal sentido fue expresamente contemplado por el propio legislador, es que ha de aplicarse la ley especial que sobre arrendamientos de locales, tramos o puestos de los mercados municipales dispone la Ley No. 7027 de 4 de abril de 1986, sobre la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527 de 10 de julio de 1995, al advertirlo incluso así ésta última en su numeral 6°.

Es por ello que, en lo relativo a los casos que pudieran darse a raíz de dichas relaciones producto de los contratos de arrendamiento con las corporaciones municipales (los cuales han sido enunciados como referencia en su solicitud, en punto al plazo del contrato, aumentos de la cuota mensual, locales comerciales y derechos de piso, entre otros), deben ser analizados y resueltos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

por la administración activa a la luz de lo que sobre el particular disponga, en primera instancia, la ley especial aplicable a las municipalidades (sea, la Ley No. No. 7027 de 4 de abril de 1986); aplicando de manera supletoria el contenido de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527 de 10 de julio de 1995.

Solo a modo de ilustración, se ha creído conveniente transcribir aquí el contenido, en lo conducente, del dictamen No. C-113-89 de 30 de junio de 1989, en cual se hacen algunas consideraciones que pudieran ser utilidad para el estudio, desarrollo y resolución final de algunos de los casos de interés que han sido enunciados por la municipalidad consultante a raíz del tema objeto de comentario:

"Para dar respuesta a la cuestión planteada, en primer término cabe advertir que la determinación del precio por arrendamiento de locales en los mercados municipales, es materia regulada por ley, desde que se emitió la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, N° 2428 de 14 de setiembre de 1959, reformada por Ley N° 6890 de 14 de setiembre de 1983 y finalmente reformada por la Ley N° 7027 del 4 de abril de 1986.

Al efecto, debe observarse el procedimiento establecido por dicha normativa, cuyo texto imitamos transcribir aquí, tanto por motivo de su extensión como por tratarse de legislación muy conocida en el ámbito municipal.

No obstante, cabe destacar que si bien la determinación del precio del arrendamiento de locales compete a la Municipalidad respectiva, se requiere el dictamen previo de la Comisión Recalificadora, cuya integración también está regulada por esta ley.

La vigencia de las tarifas ha sido establecida por quinquenios, de conformidad con dichas normas, a partir del 1° de enero de 1960, hasta la reforma introducida al artículo 4° de la Ley N° 2428/59 por la Ley N° 6890 de 14 de setiembre de 1983, que varió el período de vigencia de los respectivos contratos de arrendamiento a un año.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Sin embargo, posteriormente, la Ley N° 7027 citada volvió al sistema de períodos de arrendamiento quinquenales, que se iniciarán a partir del 1° de enero de 1990.

Dentro de esta perspectiva cronológica, tenemos que la modificación del artículo 23 del Reglamento General de Mercados tuvo lugar el 18 de setiembre de 1985 (fecha de su publicación en La Gaceta), cuando había sido reformada la Ley N° 2428/59 por la N° 6890/83 y los precios de arrendamiento podían ser revisados anualmente, pero siempre, con apego a las prescripciones de esta última ley, sobre el procedimiento a seguir para la recalificación de alquileres.

La modificación del numeral 23 del Reglamento General de Mercados, por sí sola, no tuvo la virtud de constituir una recalificación o innovación en la determinación del precio de los alquileres, si la Municipalidad no se ajustó a los procedimientos prescritos por la citada Ley N° 2428, reformada por la Ley N° 6890 de 14 de setiembre del 1983.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que por encontrarse la materia de precio de los arrendamientos de locales en mercados municipales, regulada por normas de rango legislativo, su reglamentación está reservada al Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el Artículo 140, inciso 3) y 18) in fine de la Constitución Política.

De ahí que el Reglamento General de Mercados no sea el instrumento jurídica idóneo para regular la materia de precios, mayor razón si se norma al margen de las disposiciones legales que rigen sobre dicha materia.

También debe tenerse en consideración, que el precio por alquiler de bodegas en las segundas plantas de los locales, no fue oportunamente notificado a los inquilinos, sino que la nueva tarifa se puso al cobro en el mes de marzo del año en curso, conforme lo explica en su oficio, momento en el cual ya rige la Ley N° 7027, cuyo artículo transitorio "congela" el precio de los arrendamientos vigentes al 4 de abril de 1986, hasta el 31 de diciembre de 1989.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

Las consideraciones que anteceden nos permiten concluir que el cobro de los precios establecidos mediante reforma al artículo 23 del Reglamento General de Mercados, es improcedente, por contravenir el ordenamiento jurídico sobre la materia, conforme se indicó".

Además, recientemente la Procuraduría emitió la Opinión Jurídica No. OJ-002-99 de 6 de enero de 1999 (de la que me permito adjuntar copia fotostática para su conocimiento), en la que se realiza una serie de consideraciones jurídicas en punto a los contratos de arrendamientos en

los mercados de la Municipalidad de San José, a solicitud del señor Diputado Justo Orozco quien consultaba en punto al "eventual desalojo por parte de la Municipalidad de San José, de los mercados ubicados en la avenida 10, del Mercado Central y el Mercado de la Coca Cola", especificando además "si esos presuntos desalojos requieren o no de una ley específica para llevarse a cabo"

CONCLUSION

Conforme con los principios que desarrolla la doctrina en relación con la interpretación y, sobre todo, la aplicación de normas en el campo del derecho administrativo (principio de especialidad), en armonía con lo que sobre el particular tuvo presente, de manera expresa, el legislador de la época al momento de discutir y redactar el artículo 6° de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527 de 10 de julio de 1995, es que es posible afirmar que en las relaciones derivadas de contratos de arrendamientos con las corporaciones municipales, ha de aplicarse en primera instancia la ley especial que sobre arrendamientos de locales, tramos o puestos de los mercados municipales dispone la Ley No. 7027 de 4 de abril de 1986, sobre la referida Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527, al advertirlo incluso así ésta última en su numeral 6°.

Es por ello que, en lo relativo a los casos que pudieran darse a raíz de dichas relaciones producto de los contratos de arrendamiento con las corporaciones municipales (los cuales han

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa

sido enunciados, a modo de referencia, en punto al plazo del contrato, aumentos de la cuota mensual, locales comerciales y derechos de piso, entre otros), éstos deben ser analizados y resueltos por la administración activa a la luz de lo que sobre el particular disponga la ley especial aplicable a las municipalidades (Ley No. No. 7027 de 4 de abril de 1986); aplicando de manera supletoria el contenido de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos No. 7527 de 10 de julio de 1995.

FUENTES CITADAS

- 1 LEY 2428.Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales. Costa Rica, de 14 de septiembre de mil novecientos cincuenta y nueve.
- 2 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Resolución N° 319-2005, de las diez horas del treinta de setiembre del año dos mil cinco.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N°542-2005., de las catorce horas treinta minutos del once de noviembre de dos mil cinco.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA,Resolución N°4-2002, de las diez horas quince minutos del catorce de enero del año dos mil dos.
- 5 SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°000947-F-2006, de las once horas veinticinco minutos del primero de diciembre del dos mil seis.
- 6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Opinión Jurídica,N° OJ-036-1999 , de 23 de marzo de 1999.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica, N°OJ-037-1999, de 23 de marzo de 1999.
- 8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .Opinión Jurídica N°OJ-153-2004 , de 18 de noviembre de 2004.
- 9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión N°OJ-002-1999, de , 6 de enero de 1999.
- 10 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión N°OJ-257-2003, de 10 de diciembre del 2003.
- 11 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictámen N°C-123-2002 17 de mayo del 2002.
- 12 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Dictámen- N°C-273-2000 , de 8 de noviembre del 2000.
- 13 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA . Dictámen C-022-99 San José, 28 de enero de 1999.