



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-176-2024

INFORME DE DICTAMEN

**“DESAFECTACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, PARA QUE SE CAMBIE
SU USO COMO BIEN DE DOMINIO PATRIMONIAL”**

EXPEDIENTE N° 23.307

INFORME JURIDICO

**ELABORADO POR:
TATIANA AUXILIADORA ARIAS RAMÍREZ
ASESOR PARLAMENTARIA**

**SUPERVISADO POR:
LUIS PAULINO MORA LIZANO
JEFE A. I. DEL ÁREA HACENDARIA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTINEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

**21 DE MAYO DE 2024
TABLA DE CONTENIDO**

I.	ANÁLISIS TÉCNICO.....	3
1.	Resumen del proyecto.....	3
2.	Antecedentes.....	3
3.	Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	3
II.	CONSIDERACIONES DE FONDO.....	4
1.	De los bienes del Estado.....	4
2.	Afectación y desafectación al demanio de los bienes públicos.....	5
III.	ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	6
1.	Artículo 1.....	6
2.	Artículo 2.....	7
3.	Artículo 3.....	9
IV.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	10
V.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	12
1.	Votación.....	12
2.	Delegación.....	12
3.	Consultas.....	12
a)	Obligatoria.....	12
b)	Facultativa.....	13
VI.	FUENTES.....	13



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

**AL-DEST-IJU-176-2024
INFORME JURÍDICO**

**“DESAFECTACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA
MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ, PARA QUE SE CAMBIE
SU USO COMO BIEN DE DOMINIO PATRIMONIAL”**

EXPEDIENTE N° 23.307

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del proyecto

Mediante esta iniciativa se pretende desvincular de su fin público de “*MERCADO MAYOREO*” a la propiedad de la Municipalidad de San José inscrita en el Registro Inmobiliario bajo matrícula 1-723651-000.

Pese a que la intención manifiesta del proyecto es que este inmueble permanezca a nombre de ese municipio, pero como bien patrimonial, lo cierto es que, a su vez, se busca destinarlo exclusivamente para el uso de mercado, según el Plan Regulador, y que cumpla, además, con las otras funciones propias de los bienes patrimoniales.

2. Antecedentes

- Expediente 23.314: DESAFECTACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL USO PÚBLICO DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE MORA PARA DESTINARLO AL USO EXCLUSIVO PARA LAS INSTALACIONES DE LA DELEGACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL. Actualmente en Plenario.
- Expediente 21.480: AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN CENTRAL DE PUNTARENAS PARA QUE DESAFECTE DEL USO PÚBLICO UN TERRENO DE SU PROPIEDAD. Archivado.

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La propuesta carece de una afectación frontal con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, en razón de que, en principio, el inmueble continuaría dedicado a un uso en favor de la comunidad.

Sin embargo, se debe aclarar lo relacionado con el destino que se pretende dar realmente al terreno, en el sentido de si pasaría a formar parte, o no, de los bienes

patrimoniales municipales, regidos por el derecho privado y, en ese tanto, ajenos a la satisfacción directa del interés comunal.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

1. De los bienes del Estado

Los bienes del Estado pueden clasificarse en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros son llamados bienes demaniales o dominicales y están destinados a un servicio de utilidad general o a un uso público, de conformidad con lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley N° 63 del 28 de setiembre de 1887, que al respecto señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 261.- Son cosas públicas las 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./ Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quiénes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona”.

“ARTÍCULO 262.- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.”

La Sala Constitucional ha dicho lo siguiente sobre el dominio público:

“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público.- Son los llamados bienes dominicales, bienes dominiales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres.- Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación.- En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa.- Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.”¹

Los bienes de dominio privado son conocidos como bienes patrimoniales y son aquellos que, si bien pertenecen al Estado, no concurren en ellos la circunstancia de la afectación a un uso o servicio público. Por ello, están sujetos al régimen de

¹ Sentencia de la Sala Constitucional N° 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, reiterada en las resoluciones de este tribunal N° 5976-93 de las quince horas con cuarenta y dos minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, y N° 5026-97 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.

derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil.

La Procuraduría General de la República (PGR), en su dictamen C-162-2004 del 27 de mayo del 2004, se ha referido sobre los bienes de dominio privado del Estado de la siguiente manera:

“A contrario, si los bienes no están destinados de un modo permanente a un uso público ni han sido afectos por ley a un fin público, puede considerarse que constituyen bienes patrimoniales de la Administración: son dominio privado de la Administración: / “Construida como una categoría residual del dominio público, la de los bienes patrimoniales del Estado designa al conjunto de bienes de titularidad estatal que no forman parte de aquél y que tienen, por ello, “el carácter de propiedad privada” (art. 340 CC)”. C, CHINCILLA MARÍN: Bienes Patrimoniales del Estado (Concepto y Formas de Adquisición por Atribución de Ley, Marcial Pons, Colección Garriguez & Andersen, Madrid, 2001, p. 44.”

2. Afectación y desafectación al demanio de los bienes públicos

Se ha definido la afectación al demanio de un bien en los siguientes términos:

*“Se ha definido la afectación como: / “... acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales” M, SANCHEZ MORON: Los bienes públicos (Régimen Jurídico). Editorial Tecnos, Madrid, 1997, p. 40. / Se sigue de lo anterior que **en tratándose de los bienes de las entidades públicas, la presencia de un servicio público e incluso la satisfacción de un fin público no determinan per se la naturaleza demanial del bien. Esta sólo existirá si la Asamblea ha formalmente afectado el bien de que se trate o en su caso, si el bien está destinado al uso público. La afectación es la cualidad que permite clasificar un bien como demanial o no...**”²*

Nuestro sistema jurídico, en el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política, establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa decretar los usos públicos de los bienes propios de la Nación. La afectación se realiza por medio del procedimiento propio de la formación de la ley y es una manifestación de poder público respecto del destino y uso del bien.

Asimismo, en atención al párrafo primero del artículo 261 del Código Civil, también pasan a formar parte del demanio aquellos bienes entregados al uso público y, en ese tanto, de aprovechamiento general.

Por su parte, la desafectación de un bien implica despojarlo de ese uso público, saliendo del demanio para incorporarse a la esfera del dominio privado. Corresponde igualmente a la Asamblea Legislativa, en virtud del principio de

² Dictamen de la PGR C-162-2004 del 27 de mayo del 2004, reiterado en la opinión jurídica OJ-7-2009 de 27 de enero de 2009.

paralelismo de las formas, la desafectación de los bienes destinados a un uso público.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

1. Artículo 1

La intención de este precepto es desvincular de su fin público de “*MERCADO MAYOREO*” a la propiedad de la Municipalidad de San José inscrita en el Registro Inmobiliario bajo matrícula 1-723651-000.

Sin embargo, la propuesta es omisa con respecto al estatus jurídico de los actuales ocupantes de las instalaciones del mercado. Debe recordarse que, tratándose de bienes demaniales, los particulares pueden aprovecharlos mediante las figuras de la concesión, principalmente, o del permiso de uso en precario.

Así las cosas, la iniciativa debe valorarse desde la óptica del principio de irretroactividad de las leyes, de los derechos adquiridos y del respecto a las situaciones jurídicas consolidadas, en atención a lo dispuesto en el artículo 34 constitucional.

Por otro lado, cotejados los datos recogidos en la propuesta con los que constan registralmente, se debe advertir que existe una diferencia de doscientos sesenta y cinco metros cuadrados de cabida, en contra de lo indicado en el proyecto, cuestión que debe ser aclarada.

En efecto, la medida consignada en el Registro Inmobiliario y en el plano catastrado SJ-1990837-2017 es de diecisiete mil setecientos setenta metros cuadrados, y no de diecisiete mil quinientos cinco metros cuadrados, como indica la iniciativa, según se aprecia en el siguiente informe registral:



REPUBLICA DE COSTA RICA
REGISTRO NACIONAL
CONSULTA POR NUMERO DE FINCA
MATRICULA: 723651---000

PROVINCIA: SAN JOSÉ **FINCA:** 723651 **DUPLICADO:** **HORIZONTAL:** **DERECHO:** 000
SEGREGACIONES: NO HAY

NATURALEZA: MERCADO MAYOREO
SITUADA EN EL DISTRITO 3-HOSPITAL CANTON 1-SAN JOSE DE LA PROVINCIA DE SAN JOSÉ
LINDEROS:

NORTE : CALLE PUBLICA AVENIDA NUMERO 10, MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE.

SUR : CALLE PUBLICA TRANSVERSAL NUMERO VEINTICUATRO

ESTE : CALLE PUBLICA NUMERO VEINTIOCHO, MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ.

OESTE : MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE.

MIDE: DIECISIETE MIL SETECIENTOS SETENTA METROS CUADRADOS
PLANO:SJ-1990837-2017

ANTECEDENTES DOMINIO DE LA FINCA:

FINCA	DERECHO	INSCRITA EN
1-00085977 000		FOLIO REAL

VALOR FISCAL: 1,000.00 COLONES

PROPIETARIO:

MUNICIPALIDAD DEL CANTON CENTRAL DE SAN JOSE
CEDULA JURIDICA 3-014-042058
ESTIMACIÓN O PRECIO: MIL COLONES
DUEÑO DEL DOMINIO
PRESENTACIÓN: 2021-00478830-01
FECHA DE INSCRIPCIÓN: 20-OCT-2021

ANOTACIONES SOBRE LA FINCA: NO HAY
GRAVAMENES o AFECTACIONES: NO HAY

Emitido el 20-05-2024 a las 15:21 horas

2. Artículo 2

Esta proposición de norma busca que la finca, una vez desafectada de su uso público, quede inscrita en el Registro Inmobiliario como un bien patrimonial de la Municipalidad de San José. En otras palabras, el proyecto pretende excluir al terreno del dominio público, para incorporarlo al régimen patrimonial privado.

Sin embargo, al tiempo que enuncia lo anterior, liga al inmueble exclusivamente para el uso de mercado, aunque vinculado al Plan Regulador, sea lo dedica a un destino público. Además, no conforme con esta confusión, le asigna al terreno, además, los usos propios de los bienes patrimoniales, perdiéndose así la pretendida exclusividad.

Es evidente que esta enrevesada redacción oscurece la intencionalidad de la propuesta pues, por una parte, ata al inmueble al fin público exclusivo de mercado, pese a una supuesta intención de que pase a tener un carácter patrimonial, mientras que, por otra, permite el desarrollo de cualquier uso propio de este tipo de bienes.

Sobre el tema, la sentencia de la Sala Constitucional N° 893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres, es clara en caracterizar a los mercados como bienes demaniales, a saber:

“Destinado permanentemente a la utilidad general, el mercado es un bien público, conforme al Código Civil (...) y al Código Municipal...”

En igual sentido, la resolución de este mismo tribunal N° 3918-93 de las catorce horas treinta y seis minutos del doce de agosto de mil novecientos noventa y tres, establece lo siguiente sobre el tema:

“... 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.”³

Así las cosas, aun y cuando las actividades realizadas en los tramos o locales son de naturaleza privada, los mercados municipales son conceptualmente bienes de dominio público por el fin de utilidad general al que están destinados. Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 261 del Código Civil y a la jurisprudencia constitucional al respecto.

Por lo anterior, es conveniente aclarar la intencionalidad de la propuesta, puesto que si lo que se pretende es que la Municipalidad de San José deje de administrar el Mercado Mayoreo desde el atrio del derecho público, constituyendo en su lugar supuestas relaciones de derecho privado, se estaría legislando en contra de la naturaleza dominical de estos recintos y, en ese tanto, en contravención de lo dispuesto en el artículo 121.14 constitucional.

No obstante, tampoco queda claro que exista un deseo de constituir una *“mutación demanial”*, entendida como el acto mediante el cual se desafecta un bien dominical para destinarlo a otro uso público. Esto por cuanto, por un lado, el fin sería el mismo, el de mercado, si bien ahora vinculado al Plan Regulador y, por otro, por la alegada pretensión de que el inmueble pase a tener una naturaleza patrimonial.

³ En este sentido pueden verse también, entre muchas otras, las sentencias de la Sala Constitucional N° 0467-97 de las quince horas con treinta y tres minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y siete, y N° 4675-97 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del trece de agosto de mil novecientos noventa y siete.

3. Artículo 3

La propuesta pretende habilitar a la Notaría del Estado para que formalice el cambio de naturaleza planteado, lo cual es innecesario porque la competencia de este órgano para este tipo de actos, y para aquellos necesarios para llevarlos a cabo, como la rectificación de linderos o de cabida, o el saneamiento de las inexactitudes de origen registral, ya está prevista en los artículos 3, inciso c), y 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 del 23 de setiembre de 1982, así como en el ordinal 3 del Decreto Ejecutivo N° 14935-J del 20 de octubre de 1983. Además, de conformidad con el numeral 75 del Código Notarial, Ley N° 7764 del 17 de abril de 1998, el cartulante está facultado para hacer las correcciones, modificaciones o aclaraciones necesarias para la debida inscripción del respectivo documento público.

De igual forma, en cuanto a exoneraciones, se debe indicar que la PGR ya se encuentra dispensada por nuestro ordenamiento jurídico de toda clase de impuestos, timbres, derechos de inscripción⁴ y honorarios profesionales.⁵ Esta exención tributaria se reitera, en el caso de las municipalidades, en el artículo 8 del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998.⁶

⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: **“ARTÍCULO 25.- EXENCIONES FISCALES: / La Procuraduría General de la República usará papel simple en toda clase de juicios y actuaciones, y no está obligada a suplir especies fiscales ni a presentar pliegos de papel para ningún trámite o incidente...”**

Ley sobre Requisitos Fiscales en Documentos Relativos a Actos o Contratos, N° 6575 del 27 de abril de 1981: **“Artículo 20.- Los documentos, actos o contratos, cualquiera que fuere su naturaleza, ya sea que tuvieren su origen en compras directas o mediante licitaciones públicas o privadas, o autorizadas por leyes especiales, aún de fecha anterior a la presente ley, en que adquirieren inmuebles el Estado directamente (Gobierno Central) o sus instituciones de educación, salud, beneficencia o asistencia públicas y municipalidades estarán exentos, respecto a todas las partes incluyendo los particulares, de impuestos sobre esas operaciones, timbres de toda clase, derechos de registro y de requisitos sobre constancia de valores, impuestos debidos por todas esas partes y cualesquiera otras condiciones o requisitos fiscales o tributarios que exigieren las leyes a los particulares, para tramitarlos o inscribirlos.”**

⁵ Código Notarial: **“ARTÍCULO 5.- Excepciones. / (...) c) Los notarios de la Notaría del Estado (...) se regirán, en lo pertinente, por las excepciones resultantes de la presente ley y las disposiciones legales rectoras de estas dependencias.”**

“ARTÍCULO 7.- Prohibiciones / Prohíbese al notario público: / (...) b) Autorizar en la Administración Pública, instituciones estatales descentralizadas o empresas públicas, de las cuales reciba salario o dieta, actos o contratos jurídicos donde aparezcan como parte sus patronos o empresas subsidiarias. No obstante, podrá autorizarlos siempre que no cobre honorarios por este concepto...”

“ARTÍCULO 8.- Regulaciones para la Administración Pública / (...) Cuando en los actos o contratos jurídicos en que sean parte el Estado, sus empresas, las instituciones autónomas y semiautónomas, sean autorizados por notarios que devenguen salario, dieta u otra remuneración de la institución respectiva, quien los autorice no podrá cobrar honorarios profesionales al Estado ni a terceros.”

⁶ Código Municipal: **“Artículo 8.- Concédese a las municipalidades exención de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos.”**

IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Queda claro que el proyecto es confuso en cuanto a sus intenciones, por cuanto pese a que en su artículo 1 propone la desafectación del inmueble y su ingreso a la esfera patrimonial de la Municipalidad de San José, el numeral 2 lo dedica de nuevo al destino público de mercado, si bien vinculado al respectivo Plan Regulador, permitiendo, al mismo tiempo, un uso acorde a una naturaleza privada. En este sentido, en atención del artículo 121.14 de la Carta Política, es necesario aclarar este extremo.

Por otro lado, la iniciativa es omisa con respecto a la regulación del estatus jurídico de los actuales ocupantes de los locales o tramos, lo que podría rozar con el artículo 34 constitucional.

Finalmente, considerar que la intención del proyecto sea convertir a la Municipalidad de San José en un arrendante a fin de que gestione desde el derecho privado un mercado sería directamente contrario al principio de legalidad recogido en los artículos 11 de la Carta Política y de la Ley General de la Administración Pública, dada la naturaleza demanial intrínseca de estos recintos municipales.

Sobre el tema, la sentencia de la Sala Constitucional N° 0467-97 indica lo siguiente:

“IV.- NATURALEZA DE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y EL ARRENDAMIENTO DE SUS LOCALES: Considera esta Sala importante (...) 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 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". (...)./ "...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 (...) 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..." (...)./ 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.”

Por lo anterior, se aconseja, de previo a la aprobación de este proyecto, aclarar sus intenciones y, una vez definidas, valorar su viabilidad jurídica desde la perspectiva del derecho público y del principio de irretroactividad en perjuicio de las normas.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Votación*

Para la votación de esta iniciativa se requiere de la mayoría absoluta de votos presentes, en atención a lo dispuesto en el artículo 119 constitucional.

2. *Delegación*

De conformidad con lo establecido en los artículos 121.14 y 124 de la Constitución Política, esta propuesta no puede delegarse en una comisión con potestad legislativa plena, por referirse a un bien de naturaleza dominical.

3. *Consultas*

a) *Obligatoria.*

- Municipalidad de San José.

b) *Facultativa*

- Procuraduría General de la República.

VI. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.](#)

- [Código Civil, Ley N° 63 de 28 de septiembre de 1887.](#)
- [Código Notarial, Ley N° 7764 del 17 de abril de 1998.](#)
- [Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.](#)
- [Ley sobre Requisitos Fiscales en Documentos Relativos a Actos o Contratos, N° 6575 del 27 de abril de 1981.](#)
- [Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 del 27 de septiembre de 1982.](#)
- [Decreto Ejecutivo N° 14935-J de 20 de octubre de 1983.](#)
- Sentencias de la Sala Constitucional [N° 2306-91 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno](#), [N° 893-93 de las nueve horas treinta y tres minutos del veinte de febrero de mil novecientos noventa y tres](#), [N° 3918-93 de las catorce horas treinta y seis minutos del doce de agosto de mil novecientos noventa y tres](#), [N° 5976-93 de las quince horas con cuarenta y dos minutos del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres](#), [N° 0467-97 de las quince horas con treinta y tres minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y siete](#), [N° 4675-97 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del trece de agosto de mil novecientos noventa y siete](#), y [N° 5026-97 de las dieciséis horas veintiún minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y siete.](#)
- Dictamen de la Procuraduría General de la República [C-162-2004 de 27 de mayo de 2004.](#)
- Opinión jurídica de la Procuraduría General de la República [OJ-7-2009 del 27 de enero de 2009.](#)
- Expedientes legislativos 21.480 y 23.314.