



HAL
open science

El uso del suelo y nuevas formas de usucapión en la propiedad agraria y forestal en Costa Rica

Enrique Ulate Chacon

► **To cite this version:**

Enrique Ulate Chacon. El uso del suelo y nuevas formas de usucapión en la propiedad agraria y forestal en Costa Rica. L'accès à la terre et ses usages : variations internationales Access to land and its use: Differing international approaches, Jun 2009, Nantes, Francia. hal-00716929

HAL Id: hal-00716929

<https://hal.science/hal-00716929>

Submitted on 16 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

EL USO DEL SUELO Y NUEVAS FORMAS DE USUCAPIÓN EN LA PROPIEDAD AGRARIA Y FORESTAL EN COSTA RICA *

Dr. Enrique ULATE CHACÓN,
Profesor de Derecho Privado, Reales y Agrario
Universidad de Costa Rica
Miembro del Tribunal Agrario.

Résumé:

Au Costa Rica, la propriété agraire admet de nouveaux modes de prescription acquisitive ou usucapion. Il y a la reconnaissance de l'usucapion agraire commune (avec l'exigence de possession avec juste titre et de bonne foi), de l'usucapion agraire spéciale (pour la nécessité du possesseur et de sa famille) et de l'usucapion écologique (propriété forestière). Les tribunaux agraires ont reconnu la fonction écologique de la propriété quand le possesseur conserve les ressources naturelles et ne porte pas atteinte à la biodiversité, par exemple, par le biais de contraintes « agro-environnementales » imposées par l'État.

“Por tales razones, se incluyen, dentro del criterio de propiedad del referido numeral 45, en relación con el 50, ambos constitucionales, la propiedad forestal, la propiedad agraria, la propiedad ecológica, la propiedad ambiental, etc., todas con asidero constitucional en los citados artículos y con una específica regulación y naturaleza jurídicas...” (S.C., No. 5893-95 de 9:48 horas del 27 de octubre de 1995).

* The Lascaux program (2009-2014) is linked to the 7th Framework Programme of the European Research Council ("IDEAS"). "Lascaux" is headed by François Collart Dutilleul, Professor of Law at the University of Nantes (France) and Member of the University Institute of France (to know more about Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

The research leading to these results has received funding from the European Research Council under the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) / ERC grant agreement n° 230400.





**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

“... Il est, à mon avis, parfaitement possible au propriétaire agricole, à cette occasion, de conclure des contrats de gestion écologique ou bien d'introduire dans ces contrats des éléments de gestion écologique...” Joseph Hudault.

Introducción

El tratamiento de los derechos reales, en materia civil, agraria y forestal, tienen una gran importancia en todos los ordenamientos jurídicos que han consolidado una base constitucional arraigada en la protección de los derechos humanos fundamentales: junto a los derechos de libertad económica, entre los cuales se encuentra la propiedad privada y demás derechos reales derivados, también se han consagrado derechos y deberes económicos, sociales y ambientales.

La propiedad privada y la libertad económica, encuentran protección constitucional en los artículos 45 y 46 de nuestra Constitución de 1948. Su existencia, y defensa, obedecen a la permanencia de un Estado Social de Derecho, basado en principios y valores constitucionales, contenidos en los numerales 50, 69 y 74, que consagran un modelo de desarrollo económico sostenible, con equidad, solidaridad y justicia social.

La función es entendida como la utilidad económica o social para el cual fue diseñado un derecho real particular, y la misma dependerá de la naturaleza (civil, agraria, ecológica, ambiental) del bien sobre el cual recae tal derecho. La estructura, se refiere al conjunto de derechos y obligaciones del titular de ese derecho real, impuestos por la legislación ordinaria, y modificados por la legislación especial agroambiental, para responder a las necesidades de cada momento histórico.

Sobre la evolución constitucional, los derechos reales también sufren un proceso de metamorfosis y evolución permanente, al ser parte de nuestra realidad cotidiana. Evolución que provoca la “multiplicación” y “especialización”, por materias de esos derechos reales. Así, solo para el caso de la propiedad, la diversa estructura y función de los bienes, de acuerdo a su naturaleza, conduce a hablar de diversos tipos de propiedad y posesión se habla de propiedad y posesión civil, agraria, forestal o ecológica. Igualmente, de servidumbres agrarias, y más recientemente de servidumbres ecológicas.

1.- La función económica, social y ambiental de la propiedad.

Dentro del contexto de los principios y valores constitucionales descritos, comienza a dictarse gran cantidad de leyes agroambientales, que no solo marcan la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible, sino que además, imponen una serie de limitaciones agroambientales a la propiedad y la libertad de empresa, buscando consolidar también una nueva cultura agraria y ambiental o ecológica.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

La doctrina a profundizado sobre el tema de la función ecológica¹, como cualidad inescindible de la función social, pero hace una clara distinción entre una y otra. La función ecológica surge del impacto del Medio Ambiente con un fundamento ético, dentro de los Derechos Humanos de la Tercera generación. Se busca proteger los intereses colectivos, y sobre todo se basa en la solidaridad, para proteger la salud y el ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La función social es insuficiente para lograr los propósitos de los nuevos valores que impregnan la sociedad. No solamente se requiere cumplir con el destino económico de los bienes. Es necesario proteger los intereses ecológicos y ambientales.

“La función social por tanto suministra el esquema dogmático, la base jurídica a partir de la cual, la función ecológica transforma el derecho de propiedad en un derecho al uso limitado del propio bien de forma que no lesiones el Medio Ambiente. Utilizando sinónimos procedentes de las ciencias experimentales diríamos que la función ecológica es el catalizador que transforma el régimen normal del dominio en algo distinto que llega a configurarlo y darle una forma bien precisa no la que proyecta el titular sobre su cosa, sino la forma que ésta adquiere por el uso de ella más adecuado al Medio Ambiente, uso que incluye la propia actividad productiva del agricultor.”²

En ese sentido, el autor considera, que la formación de una nueva cultura agraria, portadora de dichos valores, es sumamente importante para el de la función social y ambiental de la propiedad: *“En último término es éste el fin que pretende la ecología: preservar el medio natural para que éste se desarrolle conforme a su orden propio. En este aspecto el espacio rural como marco jurídico en que se desenvuelve el agricultor debe tenerse también en cuenta como portador de otros valores, antes quizás menos apreciados, al ser también menos vulnerables. No nos referimos sólo al entorno natural sino a todo o que podríamos denominar “cultura agrícola”, comportamientos, modos de actuar... Pero ese orden natural propio de la agricultura sí que conlleva ciertas características a tener en cuenta...”³*

Por lo anterior, es necesario profundizar, sobre cómo se viene manifestando esa función ambiental en el seno de la propiedad, cuáles obligaciones viene imponiendo el legislador a los propietarios de terrenos, para lograr la conservación de los mismos, así como la recuperación de los degradados.

Las limitaciones agroambientales de la propiedad, alcanzan gran cantidad de aspectos en el ejercicio de actividades productivas y en el ámbito de la conservación de los recursos naturales, la Biodiversidad, el uso y conservación de suelos, la protección del bosque y los ecosistemas, el uso y control de los plaguicidas y productos de síntesis

¹ DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. Derecho Agrario Ambiental (Propiedad y Ecología). Navarra, Editorial Aranzadi, 1992, 647 p.; HUDAULT, Joseph. “La función ecológica de la propiedad agrícola”. En: Manual de Instituciones de Derecho agroambiental Euro-latinoamericano. Scuola Sant’Anna, Pisa, ETS, 2001, p. 287-295; ULATE, Enrique. “La función económico-social y ambiental de la propiedad”. Ibid, p. 297-323.

² DELGADO DE MIGUEL, op. cit., página 81.

³ DELGADO DE MIGUEL, op. cit., página 85.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

química, el control fitosanitario y sanitario animal y vegetal, los desechos agrícolas, la conservación de las aguas, la utilización y manejo de aguas residuales en agricultura, la recuperación de suelos y cuencas hidrográficas, etcétera

La máxima reafirmación de la función ambiental de la propiedad, cuyo fundamento constitucional es ya indiscutible, se encuentra en la recién promulgada Ley de Biodiversidad, de 1998.⁴ El artículo 8 de la Ley incorpora en forma expresa la función ambiental de la propiedad en su texto: "*Como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental.*"

El legislador no hizo otra cosa que reconocer un principio que tenía un sólido fundamento constitucional, y un desarrollo en nuestra Jurisprudencia. Sin embargo, era imprescindible reafirmar no-solo el principio, sino también las limitaciones agroambientales a la propiedad, en aras del alcanzar un verdadero desarrollo sostenible en la utilización de los recursos de la diversidad biológica.

Es muy importante señalar, que la pérdida de la diversidad biológica se debe, sobre todo, a factores económicos, especialmente al reducido valor que se le asignaba y las funciones ecológicas, tales como la protección de cuencas hidrográficas, el ciclo de los nutrientes, el control de la contaminación, la formación de suelos, la fotosíntesis y la evolución. Los recursos biológicos y la diversidad de los sistemas que los mantienen, constituyen el fundamento esencial del desarrollo sostenible. Por otro lado, hoy se sabe de la importancia que tiene la diversidad genética en el ejercicio de actividades productivas sostenibles.

Era imprescindible integrar la conservación con el uso sostenible de la Biodiversidad, la participación activa de los sectores sociales, para garantizar una sostenibilidad social, económica y cultural, a través de la formación de la cultura y conciencia ambiental⁵.

Con esta Ley y su Reglamento del año 2008, se consolida el Sistema Nacional de Areas de Conservación⁶, creando sistemas de incentivos y retribución de servicios ambientales para la conservación⁷, el uso sostenible y los elementos de la Biodiversidad, pues solo de esa manera se podría garantizar el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad pública y privada.

Las Areas de Conservación⁸, cuya competencia territorial alcanza todo el territorio tanto en áreas protegidas, como en áreas privadas de explotación económica, tienen la difícil tarea de aplicar la legislación agroambiental, en especial, la Ley Orgánica del Ambiente, La Ley Forestal, la Ley de Conservación de la Vida silvestre y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales.

⁴ Ley de Biodiversidad, No. 7788 de 30 de abril de 1998.

⁵ Ley de Biodiversidad, artículo 10 incisos 1, 2 y 3.

⁶ Ley de Biodiversidad, artículos 22 al 44.

⁷ Ley de Biodiversidad, artículo 37.

⁸ "Cada área de conservación es una unidad territorial del país, delimitada administrativamente, regida por una misma estrategia de desarrollo y administración, debidamente coordinada con el resto del sector público. En cada uno se interrelaciona actividades tanto privadas como estatales en materia de conservación sin menoscabo de las áreas protegidas." Ley de Biodiversidad, artículo 28, párrafo segundo.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

La función ambiental de la propiedad, para proteger a la Biodiversidad, exige que las actividades humanas se ajusten a las normas científicas y técnicas emitidas por el Ministerio del Ambiente y entes públicos competentes para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, tanto dentro y fuera de las áreas protegidas, pero especialmente en aquellas actividades relacionadas con asentamientos humanos, agricultura, turismo e industria u otra que pueda afectar dichos procesos.⁹

La Ley Orgánica del Ambiente de 1995,¹⁰ establece la obligación del Estado de propiciar un desarrollo económico y ambiental sostenible, lo que implica, necesariamente imponer límites ambientales al ejercicio de las actividades económicas productivas y al ejercicio del derecho de propiedad.

Pero para que esos límites tengan una verdadera aplicación, es necesario un cambio cultural. De la cultura agraria tradicional, en donde solo importaba lo económico, debe pasarse a una cultura ambiental o agroambiental para el desarrollo sostenible.¹¹

Entre los límites más importantes impuestos a la propiedad, para garantizar la función económica, social y ambiental, pueden destacarse los siguientes:

a.- El ejercicio de toda actividad agroambiental, que pueda alterar o destruir elementos del ambiente, requiere necesariamente de una evaluación de impacto ambiental, cuya aprobación debe ser previa al proyecto.¹² También se exige la evaluación cuando por obras o infraestructura puedan afectarse recursos marinos, costeros y humedales¹³.

b.- El ordenamiento territorial, para equilibrar el desarrollo sostenible, implica la reubicación territorial de las actividades productivas, lo que podría significar límites importantes al derecho de propiedad, pues deben tomarse en consideración, entre otros aspectos, los recursos naturales, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.¹⁴

c.- El Poder Ejecutivo está facultado para incluir dentro de las áreas silvestres protegidas las fincas de particulares necesarias para el cumplimiento de la función ambiental, o crear las servidumbres legales para la protección ecológica. En los casos donde la Ley exija indemnización, los particulares pueden someterse voluntariamente al régimen forestal, caso en el cual la propiedad queda afectada en el Registro Público.¹⁵

⁹ Ley de Biodiversidad, artículo 49 y 50.

¹⁰ Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 del 4 de octubre de 1995.

¹¹ Ley Orgánica del Ambiente, artículos 12, 13, 14, 15 y 16.

¹² Ley Orgánica del Ambiente, artículo 17 y siguientes. Existe responsabilidad, directa y solidaria, del interesado, el autor del estudio y quienes lo aprueben, si aún con la evaluación se causan daños al ambiente. Por ello se exigen garantías de cumplimiento y funcionamiento a las obligaciones ambientales que deba asumir el interesado (artículo 20 y 21).

¹³ Ley Orgánica del Ambiente, artículos 40, 43, 44.

¹⁴ Ley Orgánica del Ambiente, artículos 28, 29 y 30.

¹⁵ Ley Orgánica del Ambiente, artículo 37.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

d.- Están prohibidas las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedales, que puedan provocar su deterioro y la eliminación.¹⁶

e.- Las actividades productivas deben evitar la contaminación del agua, dar tratamiento a las aguas residuales, impedir o minimizar el deterioro o contaminación de cuencas hidrográficas, así como del suelo.

f.- La agricultura orgánica¹⁷, como forma de ejercicio de actividades agrarias sostenibles, implica una forma de cumplimiento de la función económica, social y ambiental, pues se exige una certificación ambiental de los productos orgánicos que se hayan obtenido sin aplicar insumos o productos de síntesis química.¹⁸

La Ley Forestal¹⁹, orientada por los principios constitucionales de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables, establece regulaciones en cuanto a la conservación, protección y administración de los bosques naturales, y por la producción, aprovechamiento, industrialización y fomento de los recursos forestales, buscando la incorporación de los particulares al ejercicio sostenido de actividades silviculturales.

Si bien es cierto, el MINAE está facultado para crear áreas silvestres protegidas en terrenos privados, ello requiere indemnización, salvo que el propietario decida someterse voluntariamente al régimen forestal.

La Ley prevé dos claros límites, en interés de las áreas protegidas:

a.- "Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas *quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente, al plan de manejo, recuperación y reposición de recursos.*"²⁰ Lo cual constituye un claro límite para el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad.

b.- "Cuando, previa justificación científica y técnica de interés público, se determine mediante ley que *el terreno es imprescindible para conservar la diversidad biológica o los recursos hídricos, quedará constituida una limitación a la propiedad que impedirá cortar árboles y cambiar el uso del suelo.* Esta restricción deberá inscribirse como afectación en el Registro Público."²¹ Como se observa, no se trata de un límite irrazonable. Por el contrario el propietario podría ejercer su actividad siempre y cuando sea compatible con la función ambiental que, por naturaleza, viene asignada al inmueble, para conservar recursos hídricos o diversidad biológica.

El Título III de la Ley, referido a la propiedad forestal privada, como propiedad especial, establece un conjunto de derechos y obligaciones para los propietarios de

¹⁶ Ley orgánica del Ambiente, artículo 45.

¹⁷ "Se entenderá por agricultura orgánica la que emplea métodos y sistemas compatibles con la protección y el mejoramiento ecológico sin emplear insumos o productos de síntesis química..." (Artículo 73).

¹⁸ Ley Orgánica del Ambiente, artículos 74 y 75.

¹⁹ Ley Forestal, No. 7575 de 5 de febrero de 1996, reformada por leyes No. 7609 de 11 de junio de 1996, 7761 de 2 de abril de 1998 y 7788 de 30 de abril de 1998.

²⁰ Ley Orgánica del Ambiente, artículo 37, en relación con el artículo 2 de la Ley Forestal. Dicha reforma fue introducida por la Ley de Biodiversidad, en el artículo 14.

²¹ Ley Forestal, artículo 2 párrafo segundo.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

bosques que condicionan el cumplimiento de la función ambiental, atendiendo a la naturaleza del bien:

a.- No es permitido a los titulares cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales. Sin embargo, la Administración Forestal del Estado puede otorgar permiso para realizar obras complementarias a la actividad agroforestal, siempre y cuando la corta del bosque sea limitada, proporcional y razonable.²²

b.- El aprovechamiento del bosque solo se puede realizar si el propietario cuenta con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar al ambiente, según criterios de sostenibilidad científica.²³

c.- El pago por servicios ambientales²⁴, constituye una de las manifestaciones más modernas de ejercicio de la función ambiental, pues el propietario se compromete a conservar el bosque por un período no inferior a los veinte años, para recibir el Certificado de Conservación del Bosque. También lo recibe los propietarios que deseen someter su inmueble a la regeneración del bosque, para áreas que por su estado deteriorado y necesidades ambientales, deben convertirse al uso forestal. Las afectaciones y limitaciones, así como los incentivos se inscribe en el Registro Público como afectación a la propiedad.²⁵

d.- Las plantaciones forestales, incluidos sistemas agroforestales y árboles plantados individualmente, no requieren permiso de corta, transporte, industrialización ni exportación, salvo cuanto exista plan de manejo derivado de un contrato forestal con el Estado.²⁶

e.- Todo propietario tiene prohibiciones de cortar o eliminar árboles en las áreas de protección establecidas por Ley para las nacientes permanentes, ríos, lagos y manantiales.²⁷

f.- Está prohibido realizar quemas en terrenos forestales, ni aledaños, sin obtener el permiso respectivo de la Administración Forestal del Estado.²⁸

g.- Como parte de la función ambiental, los inmuebles sometidos voluntariamente al régimen forestal o dedicados a esa actividad, gozan de una protección especial respecto de invasiones, pudiendo solicitar la protección inmediata de las autoridades de policía.²⁹

h.- El financiamiento comprende, además, el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques y plantaciones forestales. La tierra con bosque y los árboles en pie servirán como garantía de dichos créditos, quedando anotadas como afectaciones a la propiedad.³⁰

²² Ley Forestal, artículo 19. Cuando sea necesario, se exigirá evaluación de impacto ambiental.

²³ Ley Forestal, artículo 20.

²⁴ La Ley define los servicios ambientales como: "Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

²⁵ Ley Forestal, artículo 22, 25, 68 y 69.

²⁶ Ley Forestal, artículo 28.

²⁷ Ley Forestal, artículo 33 y 34.

²⁸ Ley Forestal, artículo 35.

²⁹ Ley Forestal, artículo 36.

³⁰ Ley Forestal, artículos 46, 48 y 49.



2.- Las propiedades reconocidas por la Jurisprudencia Constitucional.

Es en el ámbito de la propiedad forestal, como propiedad limitada, en donde ha alcanzado un mayor desarrollo jurisprudencial el principio de la función ecológica de la propiedad. Particularmente nos referimos a las limitaciones que sufre el titular de un terreno que se ha declarado zona protectora bajo el régimen forestal, y reclama sin éxito su derecho a ser indemnizado.³¹

La Sala Primera se refirió hace varios años al Derecho Ecológico, y la función ambiental inherente a la propiedad, cuyos principios son consagrados en gran cantidad de normas y tratados internacionales: *"Todas las anteriores, aun cuando abundantes, tienen lineamientos de altísimo contenido axiológico cuyo desarrollo no es exclusivamente nacional, sino, por el contrario, se trata de un movimiento de carácter universal cuyo resultado ha sido el de colocar al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un verdadero derecho humano. Se le ubica dentro de los denominados derechos de la tercera generación: un paso adelante de los derechos humanos clásicos, civiles o políticos (de la primera generación) y de los económicos, sociales y culturales (de la segunda generación). Ello ha dado base para formular una nueva clasificación jurídica: la del Derecho Ecológico, el cual hoy tiene un objeto muy definido en los recursos naturales, y su complejo de fuentes caracterizados por la organicidad y completos" ... Por su parte en la "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo" se proclama: "El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que inclusive, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales..."*³²

En efecto, el peligro que causaba el ejercicio antisocial del derecho de propiedad, sin respetar su función ambiental, llevó a nuestros tribunales, a replantear los viejos criterios jurisprudenciales en torno a la tutela de la propiedad, para exigirle a los poseedores y propietarios el cumplimiento de la triple función: económica, social y ambiental o ecológica.

La Sala Constitucional ha acogido recursos de amparo frente a actividades agrarias o de otra naturaleza, abusivas de parte de los propietarios que, irrespetando los

³¹ Aquí puede disiparse el primer problema en relación con la tesis de la actora de haber sufrido una limitación en sus derechos de goce y disfrute de la finca afectada como zona protectora, la cual al haber sido declarada como reserva forestal -y con base en el pronunciamiento de la Procuraduría- no se le siguió el trámite de compra o expropiación correspondiente, de donde el Decreto N° 12608-A resulta inconstitucional e ilegal. Ello no es así pues lo constituido fue una zona protectora y no una reserva forestal. Sería indemnizable si el bien se destina a reserva forestal pero no lo es si se le declara dentro de una zona protectora. El artículo 45 de la Constitución Política distingue dos situaciones distintas: procede la indemnización cuando hay expropiación, pero no debe mediar indemnización si se establecen limitaciones a la propiedad. En el régimen forestal, cuando se le declara de orden público, se está en presencia del conocido fenómeno de los "límites administrativos a la propiedad privada" (GIANNINI, Massimo Severo. *Il beni pubblici*, Librería Ricerche, Roma, 1963). El Decreto Ejecutivo N° 12608-A sometió a régimen forestal obligatorio tanto a los bienes públicos como privados ubicados dentro de la "Zona Protectora El Rodeo", declarando inalienables y no susceptibles de inscripción en el Registro los de las reservas nacionales. Ese era el trato jurídicamente posible para los distintos tipos de bienes, en consecuencia la finca de la actora se afectó con una limitación de interés social. Sala Primera de la Corte, No. 189 de las 14:20 horas del 30 de octubre de 1991

³² Sala Primera de la Corte, No. 189 de las 14:20 horas del 30 de octubre de 1991



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

límites agroambientales impuestos por el legislador, pongan en peligro los bienes o recursos naturales y la vida humana.

Así, se han protegido los recursos forestales, frente a actividades que produzcan la tala indiscriminada de árboles aledaña a una Reserva Forestal, con motivo de una actividad minera, estableciendo como cánones de orden constitucional la protección y preservación, así como la explotación racional de los recursos naturales.³³

Las actividades privadas, ejercidas dentro del ámbito de ejercicio del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, deben respetar los límites agroambientales, y particularmente el interés colectivo. Esa situación es aplicable a las actividades agrarias productivas de cría de animales o cultivo de vegetales, pues no pueden ejercitarse en daño a la salud o al medio ambiente. Ello sería permitir el abuso del derecho. Así lo ha establecido también la Sala Constitucional, cuando señala:

“Por otra parte, si bien es cierto que el Estado debe respetar el derecho de los individuos al trabajo y a la empresa privada, también lo es que debe velar por el bienestar de la comunidad. Cualquier persona puede dedicarse a la cría de animales como negocio, siempre y cuando no amenace con ello la salud o la seguridad de las personas, debiendo evitar que la explotación empresarial se constituya en foco de infección u ocasione contaminación ambiental. La Salud Pública y la protección del medio ambiente son principios tutelados tanto en el ámbito constitucional (artículos 21, 74 y 89 de la Carta Magna), como a través de la normativa internacional.”³⁴

La Jurisprudencia Constitucional fue delineando las bases para incorporar los principios del Desarrollo Sostenible como modelo³⁵, para reorientar en su justo equilibrio todas aquellas actividades productivas, entre la actividad agraria, que atentaban contra el ambiente y ponían en peligro el equilibrio ecológico, la libertad de empresa y la defensa de la salud de los consumidores.

Esta nueva *orientación de la jurisprudencia, sobre el fenómeno agrícola*, reconoce la dependencia del ciclo biológico (propio de la actividad agraria), con la utilización de los recursos naturales, *vinculándolo estrechamente con el concepto de desarrollo sostenible*.

“Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio ambiente para llenar las necesidades básicas de sus habitantes y mantener operando el aparato productivo que sustenta la economía nacional, *cuya principal fuente la constituye la agricultura y, en los últimos años, el*

³³ Sala Constitucional, No. 2233-93.

³⁴ Sala Constitucional, No 741 de las 10:55 horas del 13 de marzo de 1992. En el caso concreto se estableció que ordenar el cierre definitivo o el traslado de una porqueriza por razones de salud, contaminación ambiental u otra, implicaría una privación total del derecho de propiedad, por lo que se debe indemnizar al recurrente.

³⁵“Se debe tomar en consideración que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes –dice la Sala-. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuanto los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. **Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro.** Este desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero”. Sala Constitucional, Sentencia No. 4423-93.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

turismo, especialmente en su dimensión de ecoturismo. El suelo, el agua, el aire, los recursos marinos y costeros, los bosques, la diversidad biológica, los recursos minerales y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas- como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación- serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también está íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales; así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones en infraestructura dependen, en última instancia, de la conservación de aquellos. Las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales en el ámbito individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación”³⁶

Cuando se consagran expresamente en nuestra Constitución Política el derecho fundamental de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado – Artículo 50-³⁷, en 1994, y se establece el derecho de los consumidores a la protección de la salud, ambiente, seguridad e intereses económicos –artículo 46-³⁸, en 1996, surgen nuevos principios y valores constitucionales que impregnan la legislación especial.

3.- Usucapión forestal o ecológica. Condiciones en la posesión, en terrenos de vocación forestal, y en áreas protegidas.

Uno de los temas más controvertidos, en materia de limitaciones a la propiedad, para el cumplimiento de su función ambiental, es el de la posesión y titulación de bosques y terrenos ubicados en áreas protegidas.

El tratamiento de este tema, en el ámbito de la protección posesoria, de la propiedad privada y de la usucapión ha sido objeto de análisis y discusión, tanto en doctrina como en jurisprudencia.

El tema de la posesión ecológica, no es de pacífica aceptación. Se han dado diversos planteamientos doctrinales y la jurisprudencia exige demostrar el cumplimiento de la función ecológica para proteger la posesión y propiedad.

Todo se origina en la aplicación del artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, que en la actualidad establece:

“Artículo 7.- Cuando el inmueble al que se refiera la información esté comprendido dentro de un área silvestre protegidas, cualquiera que sea su categoría de manejo, el titular debe demostrar ser el titular de los derechos legales sobre la

³⁶ Sala Constitucional, (Sentencia No.3705 de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993).

³⁷ Reformado por Ley No. 7412 del 24 de mayo de 1994.

³⁸ Reformado Por Ley No. 7607 del 29 de mayo de 1996.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

posesión decenal, ejercida por los menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto en que se creó esa área silvestre.

Las fincas ubicadas fuera de esas áreas y que contengan bosques, sólo podrán ser tituladas si el promovente demuestra ser el titular de los derechos legales de posesión decenal, ejercida por lo menos durante diez años y haber protegido ese recurso natural, en el entendido de que el inmueble tendrá que estar debidamente deslindado y con cercas o carriles limpios...³⁹

La función ecológica incide en la solución de conflictos agrarios específicos, pues se le da mayor importancia a aquellas actividades productivas sostenibles. Dentro de dicho contexto, la Jurisprudencia ha venido jugando un papel protagónico en la búsqueda del equilibrio entre agricultura y medio ambiente.

La Sala Primera admitió la existencia del Derecho ecológico y su objeto⁴⁰: la protección de los recursos naturales. En ella estableció que la propiedad forestal es limitada, y en caso de creación de una Zona Protectora no es necesaria la indemnización, pues el propietario puede continuar con el ejercicio de una actividad agroforestal, conservando y protegiendo el recurso boscoso.

En la sentencia No. 51 de las 15 horas 15 minutos del 25 de mayo de 1995, la Sala desarrolló nuevamente el tema de la propiedad forestal, y aplicó al caso concreto el instituto de la posesión ecológica. Se trató de un conflicto de mejor derecho de posesión, en una área declarada como Reserva Forestal. Se dijo:

"La falta de entrega de una parcela no es motivo suficiente para pretender el mejor derecho de posesión. Lo más importante hubiera sido la conservación del recurso forestal... se exigió una posesión agraria efectiva e incluso la demostración de actos posesorios encaminados a la conservación del bosque. Este aspecto no fue demostrado por el recurrente, al contrario se convirtieron terrenos de aptitud forestal en potreros... Es decir, a pesar de la limitación existente con fines de conservación los poseedores siguieron explotando el bosque. Evidentemente, los trabajos realizados no tendían al ejercicio de una posesión forestal conforme a la naturaleza del bien. Al contrario deforestaban para sembrar. Hicieron caso omiso a las limitaciones y siguieron destruyendo el bosque. Sus actos posesorios son, en consecuencia, contrarios a la función ecológica de conservación de los recursos naturales para mantener el equilibrio de los ecosistemas en la Reserva Forestal de la Cordillera Volcánica de Guanacaste".⁴¹

En otras sentencias⁴² la Sala desarrolló el tema de la responsabilidad objetiva por quemas que afectan las actividades agrarias y los recursos naturales. El problema debe enfrentarse - afirma la Sala- no solo en el ámbito agrario sino también ecológico en cuanto a la protección de los recursos naturales. Los incendios contaminan el medio ambiente, destruyen los hábitat y ecosistemas. El desarrollo de los principios generales del Derecho Agrario y del Derecho ambiental, entonces, deben orientarse hacia la preservación de la

³⁹ Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7. Reformado por Ley Forestal, No. 7575 del 5 de febrero de 1996.

⁴⁰ Sala Primera de la Corte, Sentencia No. 189 de las 14 horas veinte minutos del 30 de octubre de 1991

⁴¹ Sala Primera de la Corte, No. 51 de las 15 horas 15 minutos del 25 de mayo de 1995

⁴² Sala Primera de la Corte, No. 112 de las quince horas cuarenta minutos del 11 de octubre de 1995 y la No. 113 de las quince horas cincuenta minutos del mismo día.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

naturaleza para permitir el desarrollo sustentable, aún cuando no exista suficiente legislación encargada de resolver tan grave problema.

En fallos más recientes, el Tribunal Superior Agrario ha planteado los nuevos institutos agroambientales para la solución de casos concretos⁴³, vinculando la empresa agroambiental, con los contratos como forma de ejercer la posesión ecológica y así cumplir la función ambiental de la propiedad forestal:

“Pero el elemento más importante que califica la “función Ecológica” en la propiedad agraria de la actora lo es la existencia de un contrato agroambiental... mediante el cual se busca propiciar un plan de manejo forestal sobre la base de la regeneración natural... Mientras la actora ha demostrado el ejercicio de actos posesorios tendientes a cumplir la función ecológica del fundo en conflicto, el demandado al contrario ha propiciado poner en peligro la actividad de conservación del bosque”. (Voto No. 154 de las 9:20 horas del 4 de abril de 1997).

“Una de las formas mediante las cuales puede desplegarse la posesión ecológica es mediante la contratación agroambiental. Se trata de un instituto nuevo, cuyo perfil debe observarse bajo los principios del Derecho Agrario y Ambiental... Entendemos por empresa agroambiental aquella dedicada a la producción agraria sostenible, explotación sustentable del ambiente, protegiendo, conservando y mejorando racionalmente los recursos naturales renovables. Es decir, su fin no solamente está vinculado con el desarrollo sostenible, sino también con la conservación de los ecosistemas y el equilibrio ecológico. Indudablemente, cualquier contratación que realicen dichas empresas con ese fin, será de naturaleza agroambiental.” (Voto No. 77 de las 9:10 horas del 12 de febrero de 1997).

La posesión ecológica es distinta de la posesión agraria forestal y de la misma posesión forestal. Ello es así porque se trata de un instituto patrimonio del Derecho ecológico. Si éste tiene como objeto principal la protección de los recursos naturales en general y el equilibrio ecológico, es evidente que la posesión ecológica deberá "reportar" el objeto de su disciplina.

Con ello el ámbito de la posesión ecológica es, evidentemente, mucho más amplio que el de la posesión forestal. En la posesión ecológica el poder de hecho debe recaer sobre

⁴³ Entre otras, véase los siguientes fallos dictados por el Tribunal Superior Agrario, en su competencia agroambiental:

-No. 12 de las 9:10 horas del 17 de enero de 1997 (Reivindicación en un área protegida, donde los demandados en lugar de proteger el recurso forestal, procedieron a quemar para sembrar).

-No. 77 de las 9:10 horas del 12 de febrero de 1997 (Conflicto de mejor derecho de posesión en una Reserva Forestal, en donde el actor ejerce su posesión con un contrato agro-ambiental para proteger el bosque),

-No. 154 de las 9:20 horas del 4 de abril de 1997 (La actora es una empresa agroambiental, y cumple la función ecológica de la propiedad, a través de un contrato con la Fundecor);

-No. 721 de las 11:40 horas del 7 de noviembre de 1997 (Conflicto de mejor derecho de posesión en una Reserva Forestal de Golfo Dulce, no se demuestra la posesión “ecológica”, calificada antes de la creación del área silvestre protegida, por lo que se niega a ambas partes del derecho);

-No. 113 de las 14:50 horas del 20 de febrero de 1998 (se otorga el Derecho de propiedad en un área protegida, porque se demostró la posesión decenal anterior y la protección del recurso forestal);

-No. 147 de las 15:15 horas del 27 de febrero de 1998 (Se ampara –indirectamente- la posesión “ecológica” ejercida por una Ong, en un terreno adquirido para conformar un corredor biológico, frente a un conjunto de poseedores en precario que pretenden derechos de posesión).



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

un ámbito territorial donde exista un ecosistema, y los actos posesorios deben ir encaminados a proteger dicho ecosistema, procurando el estudio y las investigaciones científicas sobre todas las interrelaciones ahí existentes tanto si se trata de seres vivos vegetales (y no únicamente bosques) o animales y su relación con la conservación y la propia existencia humana.

En otros términos, los actos posesorios en la posesión ecológica vendría a ser tanto omisivos como activos, cuya combinación permita conservar el equilibrio ecológico.

Por ello el sujeto o "poseedor ecológico", debe ser una persona física o jurídica con suficiente capacidad técnica y conocimientos del equilibrio ecológico y manejo de ecosistemas.

La estructura de la posesión ecológica, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones que de ella se deriven estarían sujetos a una serie de regulaciones contenidas en diversas leyes especiales, tales como la Ley Forestal, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la Ley de Salud, la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, etc., así como todos aquellos Convenios Internacionales firmados por nuestro país para la protección del ambiente. En general el régimen jurídico aplicable sería el derecho ambiental.

Incluso, la solución de conflictos nacidos del ejercicio de la posesión ecológica, ante ausencia de normativa especial, deben reflejar los principios del Derecho ecológico que, sobre todo a nivel constitucional, se han creado, tales como: La tutela del paisaje, la explotación racional de los recursos, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Debiendo aplicarse también principios específicos del derecho ecológico, derivados de la responsabilidad por daño al ambiente tales como aquél de quien contamina paga, la internacionalización de los costos, el pago por el uso de los recursos, etcétera.

4.- Usucapión agraria común y usucapión especial agraria

El artículo 2, inciso a, de la Ley de Jurisdicción Agraria no menciona expresamente las acciones tendientes a que se declare la usucapión agraria, a favor de un poseedor. Sin embargo, es perfectamente posible plantear, sea por vía de demanda o de contrademanda, una acción tendiente a declarar la prescripción positiva o usucapión agraria.

Tanto en la doctrina⁴⁴ como en la jurisprudencia⁴⁵, se han distinguido dos tipos de acciones de usucapión agraria: La común y la especial. La usucapión agraria común, requiere del cumplimiento de los requisitos exigidos en el Código Civil para poder adquirir por prescripción positiva. El actor debe demostrar el ejercicio de una posesión a título de dueño, en forma pública, pacífica e ininterrumpida. Pero dicha posesión no debe ser "civil", sino agraria, lo cual implica el ejercicio de actos posesorios agrarios, tendientes a cultivar y mejorar el bien que se pretende usucapir,

⁴⁴ MEZA LAZARUS, Alvaro. La posesión agraria, San José, Librería Barrabás, 2ª. Edición, 1991, págs. 155 a 161. ZELEDON, Ricardo. Código Civil y Realidad. Ensayo. San José, Editorial Alma Mater, 1987, págs. 125-130.

⁴⁵ Tribunal Superior Agrario, Nº 111 de las 13:50 horas del 16 de febrero de 1994. Sala Primera de Casación, Nº 68 de las 14:55 horas del 17 de agosto de 1994.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

bajo el cumplimiento de la función social de la propiedad agraria. El plazo de la posesión requerida es el mismo, sea diez años.

En cuanto a los requisitos de justo título y la buena fe, también se exigen para la usucapión agraria común. El justo título puede ser traslativo de la posesión, caso en el cual el actor debe acreditar que ha adquirido de un anterior transmitente, sea por medio de una carta venta, cesión, donación, o incluso a través de prueba testimonial, pero debe demostrar el tiempo de la posesión personal y el tiempo de la posesión transmitida, para completar de ese modo la posesión decenal.

Cuando el poseedor no tiene título traslativo la doctrina civil y la jurisprudencia más reciente, tanto en sede civil como agraria ha negado la posibilidad de usucapir bajo esas condiciones, pues aplica literalmente lo dispuesto en el artículo 853 del Código Civil, en cuanto a la usucapión ordinaria, aplicando restrictivamente lo previsto en el artículo 854 (ver, entre otras Sala Primera, 01-99, 97-98, 821-2000, 312-03, y por último 607-04).

La doctrina y la jurisprudencia agraria⁴⁶, con respaldo en Jurisprudencia constitucional (Voto 4587-97) han aceptado reiteradamente la posibilidad de que el poseedor no tenga título, cuando se trata de una posesión agraria originaria, es decir, donde no hay ningún anterior transmitente. El poseedor ha ejercido en forma personal y directa la posesión agraria sobre el bien, como si fuera el dueño, y ha cumplido la función social. En tal caso, si tratándose del derecho a poseer la posesión vale por título, al año el poseedor originario cuenta con título constitutivo posesorio, apto para usucapir. Por esa razón a los poseedores agrarios originarios, si demuestran esa condición, no se les puede ni debe exigir título traslativo de posesión.

Con base en lo expuesto, la usucapión agraria común, como acción tiene su fundamento en el artículos 853 y siguientes del Código Civil, más los principios generales y criterios jurisprudenciales señalados.

La usucapión especial agraria está contenida en el artículo 92 de la Ley de Tierras y Colonización. El poseedor agrario debe reunir una serie de requisitos subjetivos y objetivos para que proceda su acción. *"...es poseedor en precario todo aquel que por necesidad realice actos de posesión estables y efectivos, como dueño, en forma pacífica, pública e ininterrumpida, por más de un año, y con el propósito de ponerlo en condiciones de producción para su subsistencia o la de su familia, sobre un terreno debidamente inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público."*

Quien demuestre haber poseído en tales condiciones, durante más de diez años, pues inscribir su derecho de propiedad por el trámite de la información posesoria, o bien, plantear un proceso ordinario contra el titular registral del bien, para demostrar la usucapión especial agraria.

La particularidad de este tipo de acción, es que no exige demostrar el título traslativo ni la buena fe (artículo 101 de la Ley). La posesión agraria vale por título. El

⁴⁶ Sala Primera de Casación, Nº 68 de las 14:55 horas del 17 de agosto de 1994. ZELEDON, Ricardo. Código Civil y Realidad. Ensayo. San José, Editorial Alma Mater, 1987, págs. 125-126.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

trabajo es el fundamento de la usucapión. El estado de necesidad justifica el actuar del poseedor, aunque sepa que el fundo no le pertenece. De esa forma, a través de esta acción de usucapión especial agraria, los poseedores sin tierra logran el “acceso” a la propiedad de fundos productivos, para satisfacer sus necesidades alimentarias y de su familia.

Conclusiones.

La aparición de nuevos principios y valores constitucionales, dentro del Estado Social y Democrático de Derecho, que consagran un modelo de desarrollo sostenible, ha implicado el surgimiento de nuevas regulaciones para los derechos reales tutelados al amparo de la legislación especial agraria y agroambiental.

La función ambiental, es reconocida por nuestro legislador, como parte de la función económica y social del derecho de propiedad. Ello tiene particular importancia en la propiedad agraria y forestal, más limitadas, en cuanto al ejercicio de los derechos y obligaciones por el propietario.

La propiedad agraria admite nuevas formas de usucapión, como la usucapión agraria común y la usucapión especial del poseedor en precario de tierras. Por otra parte, la propiedad forestal admite nuevas formas de posesión y usucapión forestal o ecológica, siempre que se demuestren actos (omisivos o activos), de conservación de los recursos forestales y de la biodiversidad, lo cual puede realizarse mediante la contratación agroambiental, en su modalidad de pago por servicios ambientales.