



## **INFORME FINAL**

**CONSULTORÍA: APOYO LEGAL A LA SECRETARIA EJECUTIVA DE REDD+, AL COMITÉ EJECUTIVO Y LAS PIR´S EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+.**

### **TAREA 2:**

#### **ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE TENENCIA**

**DE TERRENOS CON BOSQUE Y/O DE APTITUD FORESTAL**

**MARZO, 2017**

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. ABREVIATURAS UTILIZADAS.....</b>	<b>3</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>3. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA .....</b>	<b>5</b>
3.1. TAREA 2.....	5
<b>4. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA TENENCIA DE TIERRA .....</b>	<b>5</b>
4.1. DERECHO DE PROPIEDAD. ....	15
4.1.1. Arriendo.....	23
4.1.2. Usufructo. ....	25
4.2. DERECHOS SOBRE TIERRAS ESTATALES.....	27
4.2.1. Patrimonio Natural del Estado .....	28
4.2.2. Instituto de Desarrollo Rural .....	31
4.2.3. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).....	33
4.2.3.1.Zona Fronteriza 2000 metros. ....	35
4.2.4. Zona Marítimo Terrestre.....	39
4.2.5. Fincas propiedad privada del Estado y Municipalidades .....	40
4.3. DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS SOBRE LAS TIERRAS.....	41
<b>5. OBSTÁCULOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA, QUE DIFICULTAN EL ACCESO DE PROPIETARIOS AL DISFRUTE DE DERECHOS DERIVADOS DE LA CONSERVACIÓN DE BOSQUE. ....</b>	<b>44</b>
5.1. PROPIETARIOS REGISTRALES.....	44
5.2. POSEEDORES DE DERECHOS SOBRE TERRENOS NO INSCRITOS.....	46
5.2.1. Patrimonio Natural de Estado.....	46
5.2.2. Reservas nacionales y zonas fronterizas .....	48
5.2.3. Zonas administradas por JAPDEVA.....	49
5.3. TERRITORIOS INDÍGENAS .....	50
5.4. ABORDAJE INSTITUCIONAL SOBRE LOS CONFLICTOS DE TENENCIA DE LA TIERRA.....	51
<b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>52</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>60</b>

## **1. ABREVIATURAS UTILIZADAS**

ASP: Área Silvestre Protegida.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CONAI: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

FCPF: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques.

IDA: Instituto de Desarrollo Agrario.

ITCO: Instituto de Tierras y Colonización.

INDER: Instituto de Desarrollo Rural.

JAPDEVA: Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica).

PIR: Parte interesada relevante.

PSA: Pago de Servicios Ambientales.

SESA: Evaluación Estratégica Social y Ambiental

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

## 2. INTRODUCCIÓN

En el año 2011 se inició la actualización de la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA), que constituye un proceso que tiene como objetivo identificar e integrar en el diseño de REDD+ los riesgos y beneficios en los ámbitos ambientales, sociales, legales y de política que están directamente vinculados y son relevantes en el desarrollo y posterior implementación de la Estrategia REDD+. Esta actualización se realizó con las partes interesadas identificadas (PIRs), incluidas dentro de ellas los sectores sociales más sensibles como pueblos indígenas y los pequeños productores agroforestales.

A partir de los resultados del mencionado taller se identificaron los elementos claves que serían tomados en consideración para orientar el proceso siguiente con los diferentes actores. Entre los elementos destacan entre otros, aspectos relacionados con situaciones de tenencia de la tierra y los riesgos que esto supone, así como las limitaciones regulatorias e institucionales que se deben atender para solventarlas.

Asimismo, tomando en cuenta dichos resultados, dentro de las tareas contempladas como parte de la Consultoría de apoyo legal a la Secretaría Ejecutiva de REDD+, al Comité Ejecutivo y las PIR's, en los procesos derivados de la construcción de la Estrategia Nacional REDD+, se contempló la elaboración de un análisis que profundizara sobre la situación de la tenencia de la tierra en el país y sus implicaciones para el alcance de la misma, lo anterior tomando en consideración que se han identificado algunos temas complejos asociados con este tema, algunos de estos a partir de la experiencia de pago de servicios ambientales (PSA) que desarrolla el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

El estudio que se realiza parte de un análisis exhaustivo de la legislación y jurisprudencia administrativa y judicial, relacionada con el tema de tenencia de terrenos con bosque o aptitud forestal. Teniendo identificado el marco regulatorio, se analizan los conflictos existentes que materia de tenencia de la tierra, que podrían entorpecer la inclusión de propiedades dentro del desarrollo de la Estrategia REDD+.

En una fase final del estudio, se exponen las posibles alternativas para brindar solución a los conflictos previamente identificados.

### **3. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA**

Brindar apoyo legal a la Secretaria Ejecutiva de REDD+, al Comité Ejecutivo y las PIR's, que así lo requieran, en los procesos que se generen como parte de su efectiva participación en la construcción de la Estrategia Nacional REDD+.

#### **3.1. TAREA 2**

Realizar un análisis y revisión de los regímenes de tenencia de terrenos con bosque y /o actitud forestal, según el detalle que disponga la Secretaria REDD. Debiendo proponer alternativas y soluciones concretas para resolución de conflictos y/o acceso a los programas de incentivos existentes o que lleguen a establecerse.

### **4. RESULTADOS DE SESA RELACIONADOS CON TENENCIA DE LA TIERRA**

La información aportada por el SESA es de vital importancia para el diseño de la Estrategia Nacional REDD+. En particular de relevancia para el proceso es la evaluación de los riesgos identificados a partir de la participación de las PIRs, pues es a partir de estos que se construyen las políticas que tendrán como objetivo posibilitar el desarrollo de la estrategia. Uno de los riesgos identificados fue el siguiente: " *b. Ausencia de seguridad jurídica, reconocimiento y regularización de derechos de tenencia de la tierra y del carbono en TI, zonas ABRE, otras áreas privadas y terrenos públicos*".

Del análisis de los riesgos se desprendieron políticas encaminadas a enfrentar y buscar la solución correspondiente, siendo la que para efectos de este análisis interesa: *“Garantizar seguridad jurídica mediante la clarificación y regularización de derechos de tenencia de la tierra y el carbono en el territorio nacional, con énfasis en territorios indígenas, zonas ABRE y tierras públicas”*.<sup>1</sup>

Como resultados del proceso SESA, se explicitaron situaciones que encuentran su origen en la aplicación del programa de pago de servicios ambientales, que es donde se han presentado limitaciones para que algunos sectores de población no puedan obtener el beneficio, se citaron algunos ejemplos tales como: *“...Restricciones de la ley forestal para el acceso a recursos de las ASP o del bosque en territorios indígenas, en particular el PSA que les obliga por contrato a no realizar ninguna actividad extractiva o de uso tradicional de recursos del bosque (por disposición de la misma ley). Se cierra toda posibilidad del uso y la gestión del bosque por medio de planes de manejo o bien por medio del uso tradicional y cultural de los pueblos indígenas.*

*Limitaciones legales para poder pagar a poseedores u ocupantes de tierras en terrenos públicos (ZMT, milla fronteriza, refugios, etc.). Así, quedan fuera de REDD un contingente de tierras boscosas o con potencial forestal y una población que vive en ella que por lo general cuida y usa el bosque, pero que por sobrevivencia económica, pueden cambiar el uso del suelo al no tener condiciones de uso que les garantice el sustento económico.*

*Restricciones que impone la ley forestal al cambio de uso del suelo sin que sea debidamente compensado (pago de tierras en ASPs). En las actuales condiciones legales, el bosque no paga lo suficiente para la reproducción socioeconómica de las familias que poseen tierras forestales”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Secretaría Nacional REDD+. FONAFIFO. Evaluación Estrategia Social Ambiental (SESA). Agosto, 2015.

<sup>2</sup> Secretaría Nacional REDD+. FONAFIFO. Evaluación Estrategia Social Ambiental (SESA). Agosto, 2015.

Existe normativa que obstaculiza incluso la participación de propietarios privados dentro del programa de pago de servicios ambientales, debido a situaciones relacionadas con incoherencias de información a nivel registral, traslapes de planos.

Ante la situación descrita se hace necesario contar con un análisis legal de la tenencia de la tierra en el país, que permita definir con mayor claridad las posibilidades y limitaciones que tienen los diferentes tipos de propietarios y poseedores de tierra, para acceder a beneficios REDD+. Así como identificar posibles vías de solución ante las mencionadas limitaciones.

## **5. BREVE RESEÑA SOBRE LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES**

### **Disposiciones constitucionales**

La Constitución Política es la norma de mayor rango jurídico del país; ésta constituye la base a partir de la cual se emiten las demás disposiciones que vendrán a formar parte del ordenamiento jurídico.

En materia ambiental la norma de mayor importancia es el artículo 50 de la Constitución Política, reformado por Ley N° 7412, del 3 de junio de 1994, el cual estableció el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Veamos:

*“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*

Este artículo tutela varios bienes jurídicos: un ambiente sano, el equilibrio ecológico y la calidad de vida. Sin embargo, no aporta un concepto del mismo, lo cual además sería inusual en un cuerpo normativo de este nivel. Es de rescatar, sin embargo, que lo ubica conjuntamente con la garantía de “mayor bienestar”, lo cual podría en alguna

medida, asimilarse al concepto de "calidad de vida", comprensible de elementos de gran trascendencia legal, como la salud o el ambiente. También incorpora en este artículo la relación entre ambiente y desarrollo, lo cual pone de manifiesto una coherencia de la garantía constitucional con las necesidades sociales.

### **Ley Orgánica del Ambiente N. 7554 de 4 octubre de 1995**

La Ley Orgánica del Ambiente, tiene como propósito garantizar el derecho a un ambiente sano para los habitantes del país, de ahí que contiene una serie de normas destinadas a la protección de diversos recursos naturales.

Se legitima en el artículo 6, la participación de los habitantes en la toma de decisiones y acciones dirigidas a proteger el ambiente y se crean estructuras que permiten la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Crea el Consejo Nacional Ambiental integrado por los Consejos Regionales Ambientales de todas las Áreas de Conservación del país.

Se establece la evaluación de impacto ambiental como mecanismo para la protección del ambiente, siendo un requisito obligatorio para iniciar proyectos o actividades, la cual será realizada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, entidad que también se crea a partir de esta ley.

Regula específicamente sobre ordenamiento territorial y diferentes recursos tales como el agua, el suelo, áreas silvestres protegidas, recursos marinos costeros, diversidad biológica, recurso forestal y recursos energéticos, brindando principios generales para su manejo.

Se norma el daño ambiental y establece las sanciones de carácter administrativo que se pueden imponer, asimismo, crea el Tribunal Ambiental Administrativo como instancia para dirimir a nivel administrativo las violaciones a la legislación ambiental y estimar los daños ambientales causados.



## **LEY FORESTAL N° 7575 DE DE 13 DE FEBRERO DE 1996.**

Esta ley regula la conservación, protección y administración de los bosques naturales, así como la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país.

En su artículo 3, se establecen varias definiciones fundamentales para el desarrollo de la ley entre las que destaca la que señala el inciso k), en el cual se define que son los servicios ambientales.

Se establece en esta ley la prohibición de cortar árboles en bosque sin el permiso respectivo otorgado por la Administración Forestal del Estado. (Artículos 19, 20, 31 y 61). Para el aprovechamiento de los bosques se establece el requisito de un plan de manejo y se instaura la figura de los regentes forestales privados, como profesionales que cumplirán una labor de fiscalización de las actividades privadas.

En los artículos 13, 14 y 15 se regula lo relativo al patrimonio natural del Estado y su carácter de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad.

El artículo 27, es específico en cuanto a lo que permite hacer en terrenos de uso agropecuario, estableciendo que *"Solo podrán cortarse hasta un máximo de tres árboles por hectárea anualmente en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, después de obtener la autorización del Consejo Regional Ambiental. Si la corta sobrepasare los diez árboles por inmueble, se requerirá la autorización de la Administración Forestal del Estado"*.

En los artículos 33 y 34, se regula como áreas de protección, las siguientes:

*" a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal.*

*b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o*

*arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado.*

*c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados.*

*d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley”.*

En el artículo 34 se establece la prohibición de talar árboles en éstas áreas protegidas.

Crea la ley en su artículo 46 el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el sistema de pago de servicios ambientales (PSA) y en el artículo 48, la Junta Directiva de dicho fondo, estableciéndole sus atribuciones. También se señala en el artículo 69 que el PSA será financiado con recursos del impuesto selectivo de consumo de los combustibles. Esta norma fue modificada por el artículo 5, de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 de 4 de julio de 2011, publicada en el Alcance N° 53 a la Gaceta N° 131 de 9 de julio, el cual vino a establecer que del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, un tres coma cinco por ciento (3,5%), será exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del FONAFIFO, con el fin de que pueda financiar el programa.

Se establecen penas para distintos tipos penales entre los que podemos citar entre otros: la invasión a áreas silvestres protegidas o bien a terrenos de bosque sometidos al régimen forestal, aprovechamiento de recursos forestales en terrenos del patrimonio natural del Estado, irrespeto a vedas forestales, aprovechamiento de productos forestales en propiedad privada sin el permiso respectivo, adquisición o procesamiento de productos forestales sin el cumplimiento de los requisitos establecidos, realice el cambio de uso de la tierra.

**LEY DE BIODIVERSIDAD N° 7778 DE 30 DE ABRIL DE 1998, PUBLICADA EN LA GACETA N° 101 DE 27/5/1998.**

El objeto de esta ley es conservar la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, así como la distribución justa de sus beneficios y costos derivados.

En el artículo 11 se definen los siguientes criterios para la aplicación de la ley: criterio preventivo, criterio precautorio o indubio pro natura, el de interés público ambiental y el de integración.

Crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), como un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, a el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica.

Por su parte el artículo 23 de la misma Ley, señala que el SINAC estará conformado por *"...1.- El Consejo Nacional de Áreas de Conservación. 2.- La Secretaría Ejecutiva. 3.- Las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación. 4.- Los consejos regionales de Áreas de Conservación. 5.- Los consejos locales..."*

Dentro de algunas de las funciones encomendadas al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, según el artículo 25 de la misma Ley, se encuentran entre otras las siguientes:

*"...1.- Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten.*

*2.- Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación.*

*4.- Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo".*

*Define las Áreas de Conservación y su respectivo régimen de manejo y financiamiento, así como sobre los consejos regionales que las regirán.*

*Asimismo regula sobre las Áreas Silvestres Protegidas; la conservación de especies in situ y ex situ.*

*Crea el Registro de derechos de acceso a los elementos genéticos y bioquímicos y establece los requisitos básicos para el acceso a los bienes de la biodiversidad (consentimiento previamente informado, derecho a la objeción cultural), así como la regulación de los permisos (artículos 67-70).*

En esta ley se establece en el artículo 36, un instrumento financiero de pago de servicios ambientales para financiar el SINAC, Este instrumento no es ejecutado por FONAFIFO, pues el artículo 37 de esta Ley dispuso como responsable al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, constituyendo un esquema de PSA, según el cual se contempla la posibilidad de un cobro –previamente aprobado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos- a los usuarios de un servicio real o potencial de agua o energía que dependa estrictamente de la protección e integridad del Área de Conservación de la cual dependa. Dichos recursos serán utilizados para pagar a propietarios, poseedores o administradores de los inmuebles afectados, en los siguientes casos:

*"...1.- Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados de los inmuebles que comprenden áreas estratégicas definidas en forma conjunta por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación y las instituciones y organizaciones supra citadas.*

*2.- Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados, que deseen someter sus inmuebles, en forma voluntaria, a la conservación y protección de las Áreas, propiedades que serán previamente definidas por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación.*

*3.- Compra o cancelación de inmuebles privados situados en áreas protegidas estatales, que aún no hayan sido comprados ni pagados.*

*4.- Pago de los gastos operativos y administrativos necesarios para el mantenimiento de las áreas protegidas estatales.*

5.- *Financiamiento de acueductos rurales, previa presentación de evaluación de impacto ambiental que demuestre la sostenibilidad del recurso agua.*

*Para el cumplimiento de este artículo, el área de conservación respectiva deberá establecer un programa que ejecute estas acciones”.*

### **Ley de Aguas N° 276 de 27 agosto de 1942**

Define la ley lo que son aguas de dominio público y de propiedad nacional (artículos 2 y 3). Se regula sobre su aprovechamiento y los requisitos que se deben cumplir ante el Ministerio de Ambiente y Energía.

El artículo 31 declara como reserva de dominio a favor de la Nación:

*“a) Las tierras que circunden los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio;*

*b) La zona forestal que protege o debe proteger el conjunto de terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables, así como el de los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o curso permanente de las mismas aguas”.*

Inclusive se contempla en el artículo 32 la posibilidad de que cuando en *“...una área mayor de la anteriormente señalada exista peligro de contaminación ya sea en las aguas superficiales o en las subterráneas, el Poder Ejecutivo, por medio de la Sección de Aguas Potables a que alude el artículo siguiente, dispondrá en el área dicha las medidas que juzgue oportunas para evitar el peligro de contaminación”.*

Se establecen una serie de normas cuyo objetivo es proteger los bosques y con ello el agua. De particular importancia es el artículo 148, que señala que *“Los propietarios de terrenos atravesados por ríos, arroyos, o aquellos en los cuales existan manantiales, en cuyas vegas o contornos hayan sido destruidos los bosques que les servían de abrigo, están obligados a sembrar árboles en las márgenes de los mismos ríos, arroyos o manantiales, a una distancia no mayor de cinco metros de las*

*expresadas aguas, en todo el trayecto y su curso, comprendido en la respectiva propiedad”.*

Además existe la prohibición en el artículo 149, de destruir tanto en los bosques nacionales como en los de particulares, los árboles situados a menos de sesenta metros de los manantiales que nazcan en cerros, o a menos de cincuenta metros de los que nazcan en terrenos planos.

### **Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779 de 21 mayo de 1998**

Esta ley tiene como objetivo proteger, conservar y mejorar los suelos en una gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, a través del fomento y la planificación ambiental. De acuerdo al artículo 7 el Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá coordinar las acciones de manejo y conservación de suelos, con el Ministerio del Ambiente y Energía y demás instituciones competentes en conservación de los recursos ambientales. Se establece la obligación de elaborar planes de manejo de suelos en coordinación con los Consejos Regionales Ambientales.

## **6. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA TENENCIA DE TIERRA**

De acuerdo a la legislación vigente, en Costa Rica se pueden clasificar las tierras de la siguiente forma: a) Tierras de dominio público, b) Tierras de dominio privado por parte de particulares, son las que están inscritas a nombre de personas particulares o bien sobre las que pesa algún derecho de posesión y c) Tierras de dominio privado de las personas de Derecho público, las que están inscritas a nombre del Estado, o alguna de sus instituciones, Municipalidades.

Sobre las categorías antes mencionadas, se pueden identificar diferentes formas de tenencia de la tierra, que constituyen los métodos a través de los cuales las personas

pueden controlar la tierra y estos regímenes a su vez condicionan su uso y explotación.<sup>3</sup>

En relación con la tenencia de la tierra, se puede afirmar que en Costa Rica encontramos los siguientes regímenes de tenencia: a) los derechos privados sobre la tierra, referidos al derecho de propiedad o posesión y otros derechos de uso derivados, tales como el usufructo, el arrendamiento, la aparcería. b) los derechos sobre tierras estatales, que están asignados a instituciones del sector público y c) los derechos colectivos sobre las tierras, que son los existentes en los territorios indígenas. El derecho de propiedad puede ser inscrito en el Registro Nacional o puede ser no inscrito, en cuyo caso se conoce como posesión y alrededor de la cual es necesario analizar diversas situaciones que complican el reconocimiento de este derecho.

### **6.1. DERECHO DE PROPIEDAD.**

La base del derecho de propiedad se encuentra en los principios que dieron origen a la Revolución Francesa, en este período de la historia el ser humano era el centro del sistema y su valor supremo era la libertad que en el plano económico se traducía en la posibilidad de ser propietario, por lo que el derecho de propiedad se declara como un derecho natural sagrado e inviolable.<sup>4</sup>

La propiedad es el derecho que confiere al sujeto el poder más amplio sobre una cosa; en principio, lo faculta para apropiarse, en forma exclusiva, de todas las utilidades que el bien es capaz de proporcionar, para la satisfacción de necesidades humanas de carácter económico.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Salas Marrero, Oscar A. y Barahona Israel, Rodrigo. Derecho Agrario. UCR, Costa Rica, 1973, pág. 210.

<sup>4</sup> Zeledón Zeledón, Ricardo: "En busca de un nuevo concepto de propiedad" en "La Propiedad". San José, Editorial Juricentro, 1983, pag. 43.

<sup>5</sup> Parejo Merino, Piedad, "El contenido esencial de la propiedad urbana", Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1991, pag. 79, señala que "En la técnica jurídica la idea de propiedad sigue siendo la misma que el derecho romano: la situación de máximo poder sobre las cosas, que es ejercida por el titula como miembro de una colectividad y respecto de la cual pueden establecerse derechos o limitaciones a favor de otras personas (derechos reales limitados,

En Costa Rica el derecho de propiedad está consagrado a nivel constitucional en el artículo 45, el cual textualmente establece que *"La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.*

*Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social".*

También a nivel internacional el derecho a la propiedad privada y a no ser privado de manera arbitraria de esta, se comprende en diversos instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución c. 217 A (III) de 10/12/1948, artículo 17; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, artículo XXIII; la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), artículo 5, aprobada por Ley N° 3844 de 5/1/1967; Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969), aprobada por Ley N° 4534 de 28/2/1970, artículo 21.

Es en el Código Civil, donde el instituto de la propiedad es desarrollado ampliamente. En el artículo 264, se señala que el dominio o propiedad comprende los derechos de posesión, usufructo, transformación y enajenación, defensa y exclusión y restitución e indemnización. Cuando no se tienen todos los derechos sobre la propiedad esta se considera imperfecta o limitada (artículo 265). El dominio comprende la facultad de gozar y disponer, lo que incluye también la posibilidad de defender dicho disfrute.<sup>6</sup>

---

*servidumbres, limitaciones) o a favor de la colectividad, bien concretas (en cuyo caso podemos hablar de limitaciones de utilidad pública) bien genéricas, en armonía con los valores dominantes en la organización social en cuyo caso hablamos de limitaciones institucionales".*

<sup>6</sup> Diez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio. Sistema de Derecho Civil, Vol. III Derecho de cosas, Editorial Tecnos, Madrid, 1979, págs. 114-115.



La propiedad se manifiesta según el autor Rafael Rojina Villegas a través de *"el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, en virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto"*.<sup>7</sup>

La propiedad puede pertenecer a dos o más personas, en cuyo caso todos los copropietarios ejercen los derechos de propietario, en la proporción que cada uno tenga sobre la cosa común.

La propiedad debe estar inscrita en el Registro de la propiedad para que surta todos sus efectos (artículo 267) y solo puede ser limitada a través de una ley (artículo 266), o bien expropiada en el caso de que las limitaciones sean de tal magnitud que hagan nugatorios los derechos sobre la misma.

La posibilidad de establecer limitaciones a la propiedad, deriva de la evolución que ha tenido el derecho de la propiedad, de ser un derecho individual absoluto, a un derecho que debe cumplir una función social, lo que a su vez la condiciona, en el sentido de que prevalecen los intereses de la comunidad sobre el interés individual. Veamos en ese sentido lo que señalan algunos autores: Duguit manifiesta que *"...La propiedad no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho, es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva la tierra, o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino"*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo III. Editorial Porrúa S.A., México, 1981, pág. 289.

<sup>8</sup> Duguit, Leon (1912), Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Paris, se cita la trad. esp. de Adolfo y Carlos G. Posada, Las transformaciones del derecho público y privado, Argentina, 1975, pag. 179.

Por su parte Baudrit Carrillo, afirma que "(...) implica la necesidad constante de garantizar la subordinación de los intereses individuales a los de la comunidad en el momento que se manifiesta una situación de conflicto, aunque fuese solo potencialmente".<sup>9</sup>

El derecho a la propiedad privada es de suma importancia dentro de la sociedad, pues permite tener certeza jurídica en cuanto al dominio de los bienes, por parte de las personas que habitan dentro del territorio. De manera complementaria al instituto de la propiedad privada, fue surgiendo también en Costa Rica la legislación y publicidad registral, la cual se remontan a muchos años atrás, sin embargo es a partir de 1865 que el Registro se convierte en una oficina pública, cuyas inscripciones también eran de acceso al público. Asimismo, la oficina de Catastro General fue creada en 1916, anexa al Registro de Propiedad. El largo período de existencia de dicho registro lo posiciona como una estructura sólida que indudablemente ha sido de gran beneficio para el país, ya que su propósito fundamental es registrar de manera eficaz y eficiente, los documentos que le presenten los usuarios para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros. Además, es el encargado de custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción. También es con base en la información que suministra el Registro Nacional, que se resuelven disputas que sobre los bienes existan tanto a nivel administrativo como judicial. Esta institución cumple un papel importantísimo dentro de la estructura pública, al garantizar la seguridad de los derechos de los habitantes, influyendo en la paz social del Estado.

### **Derecho de posesión:**

Es necesario hacer referencia dentro del derecho de propiedad al derecho de posesión, que algunos han dado en denominar como una forma de "propiedad imperfecta", pero que ha sido reconocida en el ordenamiento jurídico costarricense a través de diferentes leyes vigentes, algunas ya derogadas y alrededor del cual se han

---

<sup>9</sup> Baudrit Carrillo, Luis, "Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística en "La Propiedad", San José, Editorial Juricentro, 1983.

presentado situaciones relacionadas con la legitimación de dicho derecho en el caso de obtener beneficios derivados de la conservación del bosque.

La posesión es la simple voluntad de poseer una cosa como propia. La posesión agraria se diferencia de la posesión civil en el hecho material de que se deben demostrar actos estables y efectivos realizados dentro del inmueble y vinculados a una actividad agrícola. En el caso de inmuebles se puede dar la posesión de terrenos no inscritos e inscritos, existiendo opciones legales en ambos casos que pueden conducir a la inscripción de la propiedad a nombre del poseedor.

En el caso de terrenos sin inscribir, el tema de la posesión está regulado en el Código Civil y también en la Ley de Informaciones Posesorias, N°139 de 14/7/1941; constituye un trámite de actividad judicial no contenciosa, para la formalización de un título registrable sobre un derecho de propiedad que se ha llegado a adquirir por el transcurso del tiempo, sobre una finca no inscrita, cumpliendo para ello con los requisitos legales establecidos en el artículo 1 de la citada Ley, el cual reza como sigue: *"El poseedor de bienes raíces que careciere de título inscrito o inscribible en el Registro Público podrá solicitar que se le otorgue, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley. Para ese efecto deberá demostrar una posesión por más de diez años con las condiciones que señala el artículo 856 del Código civil..."*<sup>10</sup> No se trata entonces de una instancia declarativa de derechos.<sup>11</sup>

La usucapión es un modo originario de adquirir un derecho real poseíble por el transcurso del tiempo y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. La Sala de la Jurisdicción Constitucional, en sentencia N° 04587-97/97, se refiere a la diferencia entre usucapión y titulación; la usucapión, es el modo de adquisición de la propiedad y de otros derechos reales posibles y la titulación es el procedimiento por medio del cual, comprobados los requisitos de la usucapión, se confiere el título de

---

<sup>10</sup> Trejos, Gerardo, Código Civil, actualizado y concordado, Editorial Juriscentro, 1997.

<sup>11</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 11 de las 15:30 horas. del 11/3/1988. En el dictamen C-128-99, pag. 5, se abordó el carácter declarativo, no constitutivo, de la resolución que aprueba la información. *"Se nutre de una situación de hecho suficiente para generar la propiedad conforme a la ley" (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencias números 243-90, cons. XVII, 094-90, 119-91 y 96-94)".* Procuraduría General de la República N. 046-2004.

propiedad inscribible en el Registro Público, por medio del cual el poseedor adquiere el bien, mantiene y justifica el poder jurídico posesorio sobre él.

En cuanto a los requisitos, además de la posesión, también existe el título traslativo de dominio<sup>12</sup>, que se refiere al negocio jurídico por medio del cual se realizó la adquisición del inmueble. Este título debe ser justo y según el autor Meza Lazarus, cuando se habla de título como requisito, a efecto de adquirir la posesión, la ocupación misma vale por título.<sup>13</sup> En todo caso no corresponde pedir título a quien adquiere originalmente como producto de una toma de posesión en que no tiene ningún transmitente el título es la posesión y entonces el carácter de justo del título radica en el hecho de que sea lícito.<sup>14</sup>

Los requisitos de la usucapión en general se contemplan en el artículo 853 y siguientes del Código Civil, estableciéndose el título traslativo de dominio, la buena fe y la posesión. La buena fe en la posesión es uno de sus elementos trascendentales y se da cuando quien ejerce la posesión cree ser propietario, o sea, que de existir algún vicio que debilita su título, lo ignora.<sup>15</sup> Esta siempre se presume y la carga de la prueba es para quien pretendiendo reivindicar un derecho, aduce la mala fe del poseedor.<sup>16</sup>

La posesión debe ser en calidad de propietario, se ha señalado que lo que el Código Civil quiere decir, es posesión en calidad de dueño, que excluye a todo aquel poseedor con causa no usucapible.

Para la titulación de terrenos con bosque y de inmuebles dentro de las áreas silvestres protegidas de propiedad estatal, se ha de cumplir con los requisitos adicionales

---

<sup>12</sup> Sentencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia 000856-F-2000.

<sup>13</sup> Meza Lazarus, Álvaro, La posesión agraria, San José, Editorial Barrabás, 1994, pág. 7.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Puig Peña, Federico. Tratado de Derecho Civil Español, Tomo III, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958, pág. 40.

<sup>16</sup> Díez-Picasso, Luis y Gullón Antonio. Sistema de Derecho Civil, Volumen III, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pag. 74.

Planiol, Marcelo; Ripert, Jorge. Tratado práctico de Derecho Civil Francés, Tomo III, Editorial Cultural, S.A., Habana, 1942, pág. 70.

establecidos en la Ley de Informaciones Posesorias, modificado por la primera modificación integral a la Ley Forestal N° 4465 de 25/11/69, puede ser que el terreno se encuentre dentro de un ASP, pero también está el caso de que el terreno esté fuera de dichas áreas. En el primer caso la situación es clara, la Ley de Informaciones Posesorias N° 139 de 14/7/1941 y sus reformas, en el artículo 7, establece que si el terreno a que se refiere el proceso está comprendido dentro de una ASP, se debe demostrar la posesión decenal, ejercida al menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley, o decreto que creó el ASP, igualmente señala que si los terrenos están afuera de estas áreas y tienen bosque deben probar una posesión de al menos diez años y que han protegido el recurso natural ahí existente. Sobre este particular la Sala Constitucional en el voto 4587-97, estipula *"La disposición cuestionada regula el caso de titulación de un bien inmueble que ha sido afectado al dominio público con la declaratoria de área silvestre protegida, cualquiera que sea su especificidad". (...)* *"Dada la naturaleza del bien que se pretende titular (cosa pública), el plazo de posesión apta para la usucapión debe transcurrir antes de que se produzca la afectación del bien al dominio público. Es decir, la declaratoria de área silvestre protegida evita que se cuente la posesión posterior a la afectación, e impide concretar los requisitos de la usucapión si a ese momento no se ha adquirido el derecho, o sea, no han transcurrido los diez años de posesión apta para usucapir con las condiciones que establece la ley (...). Recuérdese que los bienes afectados al dominio público, tengan las especificaciones que tengan, no son susceptibles de adquisición por usucapión, si antes de producirse la afectación no se dieron las condiciones necesarias para la adquisición del derecho" (...).* *"... La posesión que cuenta para la usucapión debe ser anterior a la afectación del bien".*

Cuando se trate de terrenos ubicados fuera de dichas áreas y que tienen bosque, el poseedor también debe demostrar la posesión decenal y haber protegido el bosque, debe estar el inmueble debidamente deslindado con cercas o carriles limpios.

O sea que en este caso, el poder de hecho en la posesión forestal recae sobre el recurso natural bosque o terrenos de aptitud forestal y los actos posesorios deben ir encaminados a su protección y conservación, solo si ese hecho se demuestra podrían

adquirirse o inscribirse terrenos a favor de poseedores, de lo contrario, quedarán formando parte del patrimonio natural del Estado.

Como medida para amparar los derechos de posesión en el caso de PSA, se incluyó el artículo 9 en la Ley N° 8640, Aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de 5/6/2008, según el cual se puede pagar servicios ambientales, a poseedores de terrenos sin inscribir para el caso de protección de bosque únicamente, de acuerdo a los siguientes requisitos:

**"a)** *Presentar certificación del plano catastrado del inmueble en posesión o plano elaborado por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Sin excepción alguna, los planos catastrados que se aporten deberán ser certificados por el MINAET, por medio del Sinac, el cual dará fe de si el inmueble se encuentra dentro de áreas silvestres protegidas o fuera de ellas.*

**b)** *Carta de venta protocolizada ante notario público, con la fecha cierta de la adquisición del inmueble, si tal fue el modo de adquisición o ser poseedores censados por el IDA, declarados beneficiarios y adjudicatarios. En caso de que el poseedor sea originario o no tenga los documentos de traspaso con las formalidades establecidas, deberá presentar la declaración jurada de tres testigos que documenten en forma detallada, el origen y las actividades de la posesión ejercida. Estas declaraciones deberán constar en escritura pública. También podrá presentar cualquier otro documento sobre procesos judiciales o ante instituciones públicas que demuestren con claridad la posesión del terreno.*

**c)** *Declaración jurada, ante notario público, del poseedor solicitante que contenga: descripción de la naturaleza del inmueble, ubicación por provincia, distrito, cantón, caserío o población local, indicación de los nombres completos de todos los colindantes actuales, número de plano catastrado, medida, tiempo de poseerlo, modo de adquisición y descripción de los actos posesorios.*

**d)** *Declaración jurada, autenticada por abogado, de al menos tres de los colindantes del inmueble, en la que indiquen conocer de la posesión con el colindante y no tener conflicto ni disputa por dicha colindancia o sus mojones, cercas o similares. En los casos en que el límite sea natural o un camino público,*

*no se requiere presentar declaración. Cuando el limitante sea una entidad pública, bastará una nota oficial por parte de la autoridad que corresponda, donde se indique lo estipulado en este artículo. Si la colindancia es con una área protegida, sólo procederá la presentación de una nota emitida por el director del área de conservación respectiva.*

*e) El Estado, por medio del FONAFIFO y en todos los casos por los mecanismos que este determine, deberá hacer una inspección en el inmueble donde se ejerce la posesión”.*

Vale mencionar que el PSA a poseedores de fincas, siempre se vio limitado por pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, que se oponía al pago de dichos servicios, sino mediaba el derecho de propiedad registral. La Ley N° 8640, vino a llenar un vacío legal, al permitir el PSA en estos bosques, reivindicando de esta forma el valor de la posesión y además señalándole al Estado las condiciones para su aprobación.

Es de analizar igualmente que del derecho de propiedad se puede derivar otro tipo de derechos, que otorgan a quien los adquiere la posibilidad de uso y disfrute de un inmueble, sujeto ese derecho a una serie de condiciones, igualmente reguladas en el Código Civil, los cuales paso a analizar.

### **6.1.1. ARRIENDO.**

El contrato de arrendamiento es consensual pues se perfecciona con el consentimiento de las partes; es bilateral puesto que una de las partes se compromete a procurar a la otra parte por un tiempo determinado, el uso y disfrute de una cosa, mediando el pago de un precio; es sinalagmático porque las obligaciones son para las partes de manera recíproca; de tracto sucesivo, ya que el cumplimiento de las prestaciones se extiende en el tiempo; es oneroso y conmutativo pues implica intercambio de atribuciones patrimoniales.

El arrendamiento es el contrato por medio del cual el arrendante cede al arrendatario el uso y el disfrute de un inmueble, o mueble no consumible, a cambio de una renta que el arrendatario se obliga a pagar. El Arrendatario adquiere entonces el uso y derecho de posesión por un espacio de tiempo establecido.

Tanto el arrendador como el arrendatario deberán observar una serie de obligaciones, tales como en el caso del arrendador: deberá entregar al arrendatario el inmueble en óptimas condiciones, no intervenir en el uso del bien, garantizar su uso pacífico, entregarlo en el tiempo convenido; y por el lado del arrendatario, deberá responder por los daños que haya sufrido durante su uso, deberá usarlo para aquello que se haya convenido previamente, deberá cumplir con el pago de la renta, cuidar el bien arrendado, devolverlo conforme una vez finalizado el contrato. Los contratos de arrendamiento agrarios o de naturaleza forestal, han sido diferenciados en virtud de los fines que persiguen. Según el Tribunal Agrario Sección Primera, establece que *"...El arrendamiento agrario, en general, y en particular el arrendamiento forestal, ha sido calificado como un contrato constitutivo de empresa agraria, teniendo entre sus características particulares, el hecho de ser un contrato de duración, pues normalmente se realiza por plazos largos (diez, quince o veinte años), para permitir el ejercicio y desarrollo de la actividad forestal, típicamente agraria. Es un contrato especial, por el cual el dueño del fundo le entrega al arrendatario no solo el terreno agrario, sino también el poder de gestión del bien, a fin de que éste despliegue los actos agrarios necesarios para el desarrollo de su actividad y la gestión de su empresa agroforestal."*<sup>17</sup>

La doctrina y la jurisprudencia han diferenciado este tipo de contrato, del que se limita simplemente a alquilar un bien, los cuales están regidos por la legislación civil, por lo que les han sido atribuidos principios propios como el de efectividad de los actos agrarios relacionados con la empresa agraria, la duración prolongada de los contratos por la naturaleza de la actividad sujeta a plazos y condiciones propias de los ciclos de la naturaleza. De acuerdo a lo anterior, los casos de desahucio deben ser analizados tomando en cuenta los principios señalados.

---

<sup>17</sup> Tribunal Agrario, Sección Primera, Sentencia N° 0041-F-06 de 14:06 horas de 30 de enero de 2006.



### **6.1.2. USUFRUCTO.**

El usufructo según el autor Manuel Albaladejo es aquel "...*derecho real a disfrutar completamente una cosa ajena sin alterar su modo de ser*".<sup>18</sup>

Según el Código Civil, artículo 264, el usufructo es uno de los atributos del derecho de propiedad, por medio del cual se transfiere voluntariamente a un tercero distinto del propietario el derecho de uso y goce de los frutos de su propiedad a otra persona (el usufructuario) quien tiene la obligación de cuidar la propiedad y regresarla una vez finalizado el contrato, el cual en todo caso no podrá ser mayor de treinta años, según lo preceptuado en el artículo 359 del mismo código, cuando se otorga a favor de una persona jurídica.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 342, 343 y 348 del citado código, el usufructuario no puede enajenar el derecho de usufructo sin consentimiento del propietario, destinar el bien a un uso distinto de su naturaleza o del que hacía su propietario y puede realizar mejoras en la cosa usufructuada, siempre que no altere la forma o la sustancia de la misma y podrá llevarse las mejoras una vez terminado el usufructo, si no causa deterioro en el bien.

Asimismo, el usufructuario está obligado a pagar los impuestos ordinarios establecidos por ley y debe brindar aviso al propietario sobre cualquier hecho que pueda perjudicar sus derechos, so pena de asumir si no lo hiciera, la responsabilidad por los daños y perjuicios que se presenten.

El usufructo se extingue de acuerdo a lo señalado en el artículo 358, en los siguientes casos:

- Por dejar de existir el usufructuario; puede ser vitalicio o temporal, pero se mantiene mientras tenga vida el usufructuario.

---

<sup>18</sup> Albaladejo, Manuel, citado por González Hernández Orlando y Ulate Carvalho Juan Antonio. El Usufructo agrario como una forma de contratación agraria. San José, Tesis para optar al grado de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1987, pág. 20.

- Por el no uso de la cosa usufructuada durante el tiempo necesario para prescribir. La persona que es poseedora de un derecho de usufructo y no lo usa o disfruta, podría perfectamente perderlo en la medida en que otro sujeto que no es el poseedor legítimo del citado derecho esté usándolo, y transcurra el plazo de diez años establecido en el artículo 868 del Código Civil, para que pueda hacer valer su derecho.
- Por pérdida total de la cosa en que recae el derecho. Prevalece la tesis en doctrina de que la extinción de la cosa debe ser completa; ya que de lo contrario, el usufructo continua sobre la parte que quedó del bien, artículo 361 del Código Civil; sin embargo, existen en nuestra legislación algunas excepciones como las señaladas en el artículo 349 y 361 del referido código, según las cuales, el usufructuario puede dar por terminado el usufructo aun cuando la cosa objeto del citado derecho no haya perecido totalmente, o bien, tener la posibilidad de reedificar todo lo destruido para continuar gozando del derecho real.

También se extingue por vencimiento del plazo o el cumplimiento de la condición resolutoria, que hayan establecido el nudo propietario y el usufructuario, en el contrato de constitución. La presunción de muerte del usufructuario si bien no está expresamente señalada como una causa de extinción, de acuerdo al Código Civil, tiene los mismos efectos jurídicos que la muerte, por lo que ineludiblemente es otra de las causales.

La resolución o anulación del derecho de usufructo es otra causa de extinción, que puede obedecer a que se cumplió la condición resolutoria bajo la cual se constituyó el usufructo, o bien por incumplimiento de la obligación contraída en el contrato. Si el usufructuario cambia la forma y la sustancia de la cosa objeto del usufructo, el nudo propietario puede solicitar la terminación del usufructo.

Corresponde aclarar que el nudo propietario conserva -excluido el derecho de uso y disfrute-, la facultad de gravar el bien, enajenarlo o mejorarlo, siempre que no altere su forma ni su sustancia, asimismo, está imposibilitado para imponer servidumbres sobre el bien inmueble objeto del derecho de usufructo.

El usufructo constituye una herramienta legal que podríamos afirmar incluye un componente ambiental pues si bien es cierto, el usufructuario puede gozar de los frutos que produzca la propiedad, debe retornarlos en el mismo estado en que los recibió, una vez que finalice el mismo. Además, en el acto constitutivo del derecho de usufructo, se pueden establecer diversas restricciones relacionadas con la conservación de los recursos naturales de manera específica, para brindar mayor garantía a la protección de aquellos.

## **6.2. DERECHOS SOBRE TIERRAS ESTATALES.**

El Estado, instituciones autónomas y las Municipalidades, tienen derechos de distinta naturaleza sobre tierras. Dentro de estas encontramos las tierras de dominio público y las que son propiedad privada de dichas instituciones. Según lo establecido en el artículo 261 del Código Civil, los bienes de dominio público, son los que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general y de los cuales todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. En este sentido, el Tribunal Contencioso Administrativo, ha manifestado que *"...Por dominio público se entiende el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona pueda hacer de ellos. La doctrina reconoce el dominio público bajo diferentes acepciones, como bienes dominicales, cosas públicas, bienes públicos o bienes demaniales. Sobre este concepto la Sala ha expresado en su Sentencia No. 2306-91 de las 14:45 horas del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno lo siguiente: / —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 demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público, y sometidos a un régimen especial, fuera*

*del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa...<sup>19</sup>*

En resumen, los bienes de dominio público están regulados por un régimen jurídico especial, están sustraídos del comercio de los hombres, en razón de que están al servicio de la colectividad. Dentro de este tipo de bienes podemos citar a manera de ejemplo y por ser de interés para este análisis, los terrenos dentro de la Zona Marítimo Terrestre y los terrenos dentro de la zona fronteriza de los dos mil metros.

También están los bienes propiedad de instituciones del Estado y Municipalidades, que son de dominio privado, las instituciones del Estado y los Municipios, no se diferencian de las demás personas, regulándose este tipo de propiedad por las normas del derecho civil.

### **6.2.1. PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO**

Según interpretación de la Procuraduría General de la República, el Patrimonio Natural del Estado, tiene como antecedente, el artículo 18 de la Ley Forestal N° 4465 de 25/11/69, donde se definió el Patrimonio Forestal del Estado, constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas. Asimismo, en el artículo 19 de la misma Ley se estableció que “ *...Quedan afectados a los fines de la presente ley, todos los bosques y terrenos forestales situados en: a) Las tierras consideradas como Reservas Nacionales; y b) Las fincas rurales del dominio privado del Estado, las pertenecientes a municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas. (...)*” e igualmente estipuló en el artículo 33 que son bienes de dominio público.

---

<sup>19</sup> González Barrantes, Carlos Manuel: Tesis de grado: Dominio público versus propiedad privada: intereses en juego, el caso del decreto ley LXV, 2010, pág. 7.

Posteriormente, las leyes N° 7032 de 2/5/1986 y 7174 de 28/6/1990, que modificaron la Ley Forestal antes citada, contemplaron normativa referente a dicho patrimonio, manteniendo en lo fundamental la normativa original, excepto por el cambio de patrimonio forestal a patrimonio natural.

Actualmente, la Ley Forestal N° 7575 de 13/2/1996, establece en su artículo 13 que son parte del Patrimonio Natural del Estado *"...los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio"*. Agrega esta ley en su artículo 14, que dichos terrenos y bosques son *"...inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos serán sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley"*.

Por su parte, el artículo 15 de la citada Ley Forestal, incorpora el impedimento para los órganos de la Administración Pública, de ceder, enajenar, o entregar de manera alguna, dar arrendamiento, terrenos de su propiedad que no hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y de estar cubiertos de bosque, quedan en forma automática incorporados al patrimonio natural del Estado, limitación que deberá inscribirse en el Registro Público. Según pronunciamiento de la Procuraduría General de la República N° C-321-2003, de 9/10/2003, en el citado artículo *"...subyacen, como principios constitucionales rectores, el criterio preventivo contra el deterioro de los recursos naturales, y el de utilización racional de la tierra, con apego a su vocación, que vinculan a los poderes públicos dentro de sus competencias (votos de la Sala Constitucional números 2233-93, 4423-93, 5399-93, 5976-93, 5527-94, 5893-95, 02988-99, 05906-99, y 01250-99, y de Tribunal Superior Agrario el 56, 60, 64, 208, 248; todos de 1996; 64, 154 y 711, los tres de 1997, entre otros; Dictamen C-026-2001, pto. III.9)*.

El Patrimonio Natural del Estado constituye un régimen restrictivo en cuanto a los usos de la tierra, únicamente se acepta la realización de actividades de investigación, capacitación y ecoturismo, previo otorgamiento del permiso de uso correspondiente, lo anterior está regulado en la Ley Forestal, artículos 1 y 3 inciso a) y 18, así como en el Reglamento a la citada ley, Decreto Ejecutivo N° 25721 y sus reformas. En relación con el Patrimonio Natural del Estado, es importante tener presente que en la actualidad aproximadamente un 26% del territorio nacional se encuentra bajo alguna categoría de manejo y además se suma a este porcentaje todos los terrenos con bosque de las instituciones públicas y reservas nacionales. Un aspecto que debería ser analizado por parte del Estado, es hasta donde se requiere llegar en este proceso de destinar territorios a la conservación, sustrayéndolos del disfrute por parte de la población, claro está con las restricciones requeridas para que no se deterioren los mismos.

Como vimos anteriormente las reservas nacionales se incluyen como parte del Patrimonio Natural del Estado, por lo que es necesario también entender que es una reserva nacional. El concepto está recogido en el artículo 11 de la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 y el artículo 261 del Código Civil, entendiéndose por éstas, aquellos terrenos que no están inscritos como propiedad privada, de las municipalidades o instituciones autónomas, **los que no están amparados por la posesión decenal**, o no estén destinados por ley especial a la formación de colonias agrícolas, y los que no siendo de propiedad particular no se ocupen en servicios públicos.

En relación con estos terrenos de patrimonio natural del Estado, se presentan una serie de complicaciones relacionadas con la tenencia de la tierra, que perjudican a los poseedores en el ejercicio de su derecho, debido a interpretaciones que han vertido instituciones del Estado como la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República y a la jurisprudencia judicial sobre la materia, sobre este aspecto se detallará más adelante.

## **6.2.2. INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL**

El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) antes Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), como parte de sus funciones, ha desarrollado la titulación de terrenos a favor de particulares, con base en diversas leyes como la Ley de Titulación Múltiple de Tierras N° 5064 de 22/8/1972 y la Ley de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales N° 7599 de 29/4/1996 y el Reglamento de Titulación en Reservas Nacionales aprobado por la Junta Directiva del IDA en sesión número 055-02 de 12/8/2002, publicado en Gaceta N° 173 de 10/9/2002. Dichas regulaciones fueron declaradas inconstitucionales por la Sala de la Jurisdicción Constitucional por medio de varias sentencias número 595-92 de 15:20 horas del 3/3/1992, 02988-99 de 11:57 horas de 23/4/1999; 08560-2001 de las 15:37 horas de 28/8/2001; 8457-07 de 16:08 horas de 13/6/2007 y 2063-07 de 14/2/2007, ello en virtud de que las reservas nacionales habían sido incorporadas al Patrimonio Natural del Estado y a través de dichas normas se estaba titulando a nombre de particulares dicho patrimonio, atentando contra su demanialidad y violentando lo establecido en la Ley Forestal N° 7575 y el artículo 262 del Código Civil. Además, se alegaba que dichas normas contenían procedimientos sumarios que no garantizaban la protección de terrenos de dominio público. La misma sentencia citada tuvo efectos declarativos y efecto retroactivo al momento en que se emitió el citado reglamento, sea al 12/8/2002 y por lo tanto constriñó al IDA a recupera aquellos terrenos que hubiesen sido titulados.

Congruente con lo anterior es el informe FOE-PGAA-20-2008, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios de la Contraloría General de la República, el cual hace referencia al estudio de titulación de tierras en reservas nacionales en terrenos pertenecientes al Patrimonio Natural del Estado; con base en los resultados ordenó al IDA en ese momento, *"a) Realizar los procedimientos administrativos y las acciones que en derecho procedan ante las instancias correspondientes, a efecto de que se inicie un proceso de recuperación de las tierras tituladas por el IDA que pertenecen al Patrimonio Natural del Estado y que corresponden a los 15 casos que se detallan en este documento. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de octubre*

*de 2008, copia de los acuerdos que tome al respecto ese órgano colegiado y un plan completo de las acciones y actividades que se efectuarán desde el inicio de los procedimientos hasta la presentación de las demandas que correspondan en los Juzgados Contenciosos Administrativos y Civiles de Hacienda respectivos. b) Ordenar que se realice un análisis completo a las titulaciones efectuadas por el IDA, que no formaron parte de la muestra analizada por esta Contraloría General en este estudio, con el fin de determinar aquellos casos de titulaciones en terrenos propiedad del Patrimonio Natural de Estado y de proceder, se realicen los procedimientos para recuperar las tierras...”*

Corresponde mencionar que con la modificación de la Ley N° 2825, a partir de la Ley 9036 de 11/5/2012, la competencia del INDER fue eliminada en relación con la administración de las reservas nacionales. Sobre las tierras del INDER, el artículo 42, señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 42.- Sobre las tierras del Inder*

*Forman parte del Fondo de Tierras las siguientes:*

- a) Las adquiridas o las administradas por el IDA, a excepción de las pertenecientes al patrimonio natural del Estado hasta la fecha de vigencia de esta ley, que no hayan sido adjudicadas o traspasadas, así como las que el Inder adquiriera por medios legales, para los fines establecidos por esta ley.  
(...)*
- e) Las que sean donadas o traspasadas por el Estado y otras instituciones públicas o privadas aptas para los procesos productivos y el desarrollo rural.*
- f) Las aptas para el desarrollo rural dentro de las reservas nacionales, no sujetas a dominio particular o de otras instituciones del Estado, las cuales se inscriban a nombre de la institución y no sean parte del patrimonio natural del Estado”.*



Lo anterior revela que la legislación no fue del todo clara, por lo que las áreas de aptitud agrícola de las reservas nacionales actualmente no son competencia de ninguna institución. Sobre este particular, vale mencionar que el INDER realizó una consulta a la Procuraduría General de la República.

La Ley del Instituto de Desarrollo Agrario N° 6735, en su artículo 3, inciso b), estipulaba que las reservas nacionales eran competencia del IDA, sin embargo, actualmente está derogada y aunque la 2825 está vigente el tema no está claro.

### **6.2.3. JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)**

A través de la Ley N° 3091 de 18/2/1963, se creó la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, estableciéndose en su artículo 41, inciso b) que son propiedad de JAPDEVA *"...Todos los terrenos del Estado situados en el área habilitada por canales navegables, comprendidos en un área de diez kilómetros desde el mar hacia el interior, paralela a la costa y una faja de tres kilómetros de ancho, paralela a ambos lados de los ríos y canales que administre la Junta."* En el año 2001, JAPDEVA inscribe el folio del partido de Limón bajo la matrícula número 96658-000, con número de plano L-0000001-1977 y que corresponde al área antes descrita.

Vale mencionar que dichos terrenos, no obstante lo anterior, fueron ocupados por población local que acumuló derechos de posesión que se remontaban a muchos años y también incorpora derechos de propiedad debidamente inscritos.

Con el fin de contribuir a solucionar el problema de tenencia de la tierra en esta región del país, se emitió Ley de Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, N° 9205 publicada en el Alcance digital N° 4 a la Gaceta N° 40 de 26/2/14, la cual en su artículo 1 estipuló *"Esta ley es de carácter especial para autorizar la titulación de inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, por parte de las personas que sean*

*poseedoras en la finca del partido de Limón inscrita a nombre de Japdeva, bajo la matrícula de folio real número 96658, derecho 000. Para tal efecto, a las personas que pretendan inscribir terrenos a su nombre se les autoriza a acudir al trámite previsto en la Ley de Informaciones Posesorias, N.º 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas, en todos los términos y condiciones previstos por esa ley. Se entenderá que ejerce la posesión sobre ese inmueble quien haya usado la tierra en forma pacífica, permanente, pública, ininterrumpida, a título de dueño y en estricto respeto a la legislación ambiental, durante un plazo no menor de diez años...”.*

O sea, que cualquier persona puede acudir al trámite previsto en la Ley de Informaciones Posesorias, a hacer valer sus derechos posesorios, sin embargo, el artículo 2 condiciona dicha facultad al disponer que *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas, la aplicación de lo dispuesto en esta ley quedará condicionada a la previa realización en el plazo de dos años, de los estudios técnicos correspondientes por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Una vez delimitadas las áreas que no formen parte de este patrimonio, las personas poseedoras podrán titular a su nombre dichos terrenos, siempre que cumplan los requisitos de la Ley de Informaciones Posesorias”.*

Por otro lado la misma ley regula en su artículo 6, que en aquellos casos en que no sea aplicable la Ley de Informaciones Posesorias, para legitimar derechos sobre las fincas, JAPDEVA o MINAE podrá otorgar concesiones por un plazo de veinticinco años, prohibiendo el cambio de uso de suelo y estableciendo que deben usar los inmuebles dados en concesión de acuerdo al plan de manejo de MINAE y el plan regulador aprobado por la Municipalidad. Además señala que los concesionarios pueden ser beneficiarios del pago por servicios ambientales.

Un aspecto que es importante mencionar es que las fincas que se encuentran dentro de la finca de JAPDEVA, presentan una complicación adicional que es el traslape de planos privados con el plano número L-0000001-1977, correspondiente a la finca

número 96658-000, lo que ha obstaculizado el otorgamiento de PSA a favor de terrenos ubicados en esa franja.

Es importante tener en consideración, que esta Ley fue recurrida mediante una acción de inconstitucionalidad que corresponde al expediente número 14-004297-0007-CO, alegándose entre otras cosas, que no se disponía de estudios técnicos que justificaran la reducción o desafectación de áreas silvestre protegidas entre las que figuran el Parque Nacional Tortuguero, el Refugio Nacional de Fauna Silvestre Barra del Colorado, la Zona Protectora Tortuguero, el Humedal Nacional Cariari, el Refugio de Vida Silvestre Dr. Archie Carr, la reserva forestal creada por Decreto Ejecutivo N°2886, las zonas protectoras establecidas en el Decreto N°23253, las áreas de bosque incorporadas al patrimonio natural del Estado; el Humedal Caribe Norte y la zona marítimo terrestre, para posibilitar la inscripción de dichos terrenos por medio de informaciones posesorias. Por lo que la aplicación de este cuerpo legal ha estado suspendida esperando la resolución del citado recurso. Recientemente fue emitido el voto N° 2017-002375 por parte de la Sala en el cual *“Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, Ley de Titulación en Inmueble Propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), declaratoria que alcanza también a la reforma de los artículos 1, inciso f), y 11, ambos de la Ley de Informaciones Posesorias, Ley N° 139, de 14 de julio de 1941, y sus reformas, operada por el artículo 17, de la legislación anulada. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la Ley anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe”*. Sin embargo, todavía no está disponible la sentencia completa para su análisis.

#### **6.2.3.1. ZONA FRONTERIZA 2000 METROS.**

Las zonas fronterizas habían estado reguladas por lo establecido en la Ley N° 2825, de 14/10/1961 y sus reformas, la cual en su artículo 7, estableció: *“Artículo 7º.*

*Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional, no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión, salvo los que estuvieren bajo el dominio privado, con título legítimo, los siguientes: (...) f) Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y con Panamá;...”*

Pero a partir de la Ley N° 9036 de 11/5/2012, la competencia del INDER varió y no le corresponde la administración de la zona inalienable fronteriza. Sobre este particular también el INDER realizó consulta a la Procuraduría General de la República.

En las diferentes zonas fronterizas la situación se ha tornado muy complicada en relación con la tenencia de la tierra, debido a que esas zonas se encuentran en gran medida pobladas, albergando a personas con derechos de posesión desde hace muchos años.

La situación se ha agravado en torno a estas zonas fronterizas, a partir de varios informes de la Contraloría General de la República DFOE-ED-32-2007 y DFOE-SD-0736 de 7/5/2013 y diversos pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, tales como C-146-2008 de 05/5/2008 y C-098-2009 del 03/4/2009, según los cuales el otorgamiento de títulos por parte del INDER es nulo y por lo tanto ha constreñido a esta institución a tramitar procesos de lesividad para recuperar los terrenos titulados.

Ante esa situación han existido una serie de iniciativas tendientes a buscar una solución, por lo que existen una serie de proyectos de ley en la Asamblea Legislativa bajo los expedientes: N° 19139 “Ley de Protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales”, que ocupa el lugar número noventa y nueve del orden del día, para primer debate en el Plenario Legislativo, el expediente N° 18627 “Ley especial para rescatar los legítimos derechos que tienen los habitantes de la zonas fronteriza a poseer el título de propiedad sobre sus terrenos”, que ocupa el lugar número ocho en el orden del día para primer debate en el plenario legislativo, el expediente número 16657 “Desafectación y titulación de la zona fronteriza entre Costa

Rica y Panamá”, que tuvo primer debate y se consultó por razones de constitucionalidad a la Sala de la Jurisdicción Constitucional, actualmente se encuentra en proceso para volver al Plenario Legislativo. Sin embargo, corresponde mencionar que hasta ahora dichos esfuerzos han resultado infructuosos debido a la tesis imperante en cuanto a la conservación de los recursos naturales y el patrimonio natural del Estado. Para citar algunos ejemplos, la Procuraduría General de la República, el 8 de abril de 2014, mediante el oficio OJ-047-2014, se pronunció ante la Comisión Permanente Especial de Turismo, sobre el proyecto de “Ley especial para rescatar los legítimos derechos que tienen los habitantes de zonas fronterizas a poseer el título de propiedad sobre sus terrenos”, expediente N° 18.627, alegando que el proyecto tenía vicios de inconstitucionalidad, entre otras cosas, en virtud de que se interpreta erróneamente que al modificar la extensión de la zona inalienable se están disminuyendo las áreas silvestres protegidas que se encuentran inmersas en dicha zona fronteriza; se trata de áreas cuya naturaleza es distinta, el que se modifique una no altera la existencia de la otra, hace referencia al tema de los bienes demaniales, inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de ser poseídos por particulares, citando a la Sala de la Jurisdicción Constitucional en cuanto a este tipo de bienes de la forma que sigue:

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

*comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. (Voto No. 2306-91 de 14 horas 45 minutos del 6 de noviembre de 1991).*

Por otra parte, en relación con los proyectos de ley que constan en los expedientes legislativos N° 16657 y 14134, se hicieron dos consultas a la Sala de la Jurisdicción Constitucional, expedientes N° 14-015151-0007-CO y N° 14-015967-0007-CO, las cuales finalmente se acumularon, en razón de que entre otros aspectos, trasgreden el derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a los principios precautorio y de no regresión en materia ambiental tutelados en los artículos 50 y 121, inciso 14, de la Constitución Política; además consideraron que no era posible desafectar bienes de dominio público incluidos en la zona fronteriza sur, sin contar con estudios técnicos que así lo justifiquen, es contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales y pone en peligro la soberanía y seguridad nacionales, siendo dichas zonas indispensables para el país, no sólo por razones de defensa de la soberanía costarricense, sino también por su relevancia desde el punto de vista de la protección del Patrimonio Natural del Estado, habiéndose establecido que dicha franja se encuentra protegida bajo un régimen de dominio público, alegándose también que dicha condición se remonta en nuestro país hasta el siglo anterior, ya que por medio del artículo 510, del Código Fiscal, Ley N° 8 de 31/10/1885, reformado por Leyes N° 11 de 22/10/1926 y N° 149 de 16/8/1929, incisos 4 y 5, estableciendo, en lo que interesa, cinco kilómetros de ancho a lo largo de la frontera con Panamá; leyes que posteriormente, fueron modificadas mediante la Ley de Terrenos Baldíos, N° 13 de 10 de enero de 1939, en la que se estableció, en el artículo 10, un área de dos kilómetros para ambas franjas fronterizas.

De la lectura de los razonamientos esbozados en las citadas consultas, pareciera también que existe un error de interpretación del artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, al alegar de manera reiterada, que para desafectar el patrimonio natural del Estado, se requiere de estudios técnicos que justifiquen esa posibilidad, cuando en realidad el artículo 38 se refiere únicamente a áreas silvestre protegidas. La Sala

de la Jurisdicción Constitucional resolvió la consulta declarando la inconstitucionalidad del proyecto 16657 por coincidir en lo fundamental con los criterios esbozados por los diputados que solicitaron la consulta de constitucionalidad.

#### **6.2.4. ZONA MARÍTIMO TERRESTRE**

La zona marítimo terrestre ha sido tema de regulación desde la época de la Colonia en 1754, cuando mediante una disposición de Real Cédula del 15/10/17154, se establece la reserva de una milla a ambos litorales, esta disposición es ratificada posteriormente por medio de la Ley N° 162 del 28/6/1828. La Ley N° 6043 de 2/3/77 es el marco regulatorio para esa zona; el artículo 1 la define de la siguiente forma: *...“constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible. Su protección, así como la de sus recursos naturales, es obligación del Estado, de sus instituciones y de todos los habitantes del país. Su uso y aprovechamiento están sujetos a las disposiciones de esta ley”.*<sup>20</sup>

De acuerdo con el artículo 3 de la citada ley, le corresponde a las Municipalidades el *usufructo y administración* de las tierras ubicadas en la zona marítimo terrestre, debiendo coordinar con el Instituto Costarricense de Turismo la administración de las

---

<sup>20</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha mantenido reiteradamente ese criterio, el cual se puede apreciar entre otras, en la sentencia 2241-09, de las doce horas once minutos del 13//2009, en la que indica: *“En sentencias anteriores, este Tribunal ha reconocido reiteradamente (entre otras, ver las sentencias número 2360-93, 5399-93, 5977-93, 5976-93, y 0502-I-95), que la zona marítimo terrestre es un bien demanial; así, por sentencia número 0447-91, de las 15:30 horas del 21 de febrero de 1991, claramente consideró que en efecto se trata de un bien de dominio público, en los términos del artículo 261 del Código Civil: “El carácter demanial de la zona marítimo terrestre (o ribera marina como se le denominó antiguamente) se reconoce desde tiempo inmemorial, y el Derecho Romano mismo recoge ese status, como “res comunes” y “extra commercium”. En nuestro medio, con toda claridad desde el siglo pasado se ha reconocido el carácter público de esa franja marina adyacente al territorio nacional, en la que ejerce su soberanía ... no es posible tener por violado el artículo 45 Constitucional, ya que no se imponen limitaciones a la propiedad privada, sino que al regularse el dominio público, la ley lo que hace es establecer condiciones mediante las que es posible el uso y disfrute de la zona marítimo terrestre, por parte de los particulares...”*

áreas que han sido declaradas con aptitud turística y con el INDER aquellas que no lo son. Según el artículo 73 la Ley N° 6043 no se aplica en los parques nacionales y reservas equivalentes, las que se registrarán por la legislación respectiva.

No obstante lo regulado en la normativa mencionada, existen en la zona marítimo terrestre personas y hasta comunidades que habitan ahí desde inicios del siglo pasado, cuyos derechos no han sido tomados en cuenta. Actualmente existen grandes conflictos en algunos sectores del país motivados por la difícil situación que enfrentan estas personas y pueblos, algunos de los cuales ya enfrentan amenazas de desalojos judiciales, promovidos por denuncias interpuestas por instituciones del Estado, ante las gestiones de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Con el fin de buscar una solución se han gestado varias iniciativas a nivel legislativo, sin embargo, se encuentran en trámite o en consulta en la Sala de la Jurisdicción Constitucional.

Sin embargo, corresponde mencionar que las áreas que se encuentran en esta condición no implican relevancia para el tema que nos ocupa, pues se trata de zonas que en gran parte están alteradas y de poca extensión.

#### **6.2.5. FINCAS PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO Y MUNICIPALIDADES**

Las diferentes instituciones del Estado tienen inmuebles inscritos a su nombre, éstos no son de dominio público, sino que son fincas privadas que se regulan de acuerdo con la normativa de derecho privado.

Asimismo, las Municipalidades también tienen inscritos bienes inmuebles, los cuales maneja como bienes de dominio privado.



### **6.3. DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS SOBRE LAS TIERRAS.**

Los habitantes de los territorios indígenas son representados por las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas. Ha existido una discusión sobre la legitimidad de dichas asociaciones a la luz de lo que establece el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo”, ratificado mediante Ley N°7316 de 1992, en el sentido de que las mismas no constituyen una estructura de representación acorde a la cultura indígena.

La Ley Indígena N° 6172 de 1977, estableció en su artículo 4 la autorización para que los indígenas se pudieran organizar en sus “Estructuras comunitarias tradicionales”, sin embargo, esto no fue realmente atendido y fue en el Reglamento a esta misma ley, Decreto Ejecutivo N° 8487-G, que se establecieron las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena, como formas de gobierno local, con la representación judicial y extrajudicial de las comunidades indígenas.

Se ha cuestionado a las citadas estructuras, porque no fortalecen el sentimiento de autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, ni favorecen la participación plena y efectiva de todos los pobladores/as, además de que ha favorecido la intromisión de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas en asuntos internos de dichos territorios.<sup>21</sup> Sin embargo, la Sala Constitucional ha mantenido el criterio de que aunque dichas estructuras “...no son las más idóneas, dijo desde hace muchos años, haciendo un balance de lo que representaba en la vida cotidiana de los indígenas, que:

---

<sup>21</sup> Chacón, Rubén. Las Asociaciones de Desarrollo Integrales Indígenas (ADII) en los territorios indígenas. Instituto Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2011. “Esta concepción del mundo discriminadora y violatoria de los derechos humanos, ha sido sustituida por la ideología de la “autonomía”, “autodeterminación”, o “pluriculturalidad” (<sup>21</sup>), que es la que reivindica el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, conocido como “Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo” (aprobado por el sistema costarricense por medio de Ley N°7316 de 1992) – denominado en lo sucesivo “Convenio 169 de la OIT”, pág. 7.

" ... 2. (...) La legislación vigente no reconoce sus propias formas de organización, forzándoles a organizarse jurídicamente alrededor de las Asociaciones de Desarrollo Comuna... " (Voto 3003-92, Considerando 2. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las 11:30 horas del 7 de octubre de 1992).

*Pero la Sala razona en el sentido de que pese a su concepción criticable, no existe otra más idónea en el ordenamiento. Eso lo afirma como tendencia (por ejemplo lo mantiene en el Voto 02-02623 y lo sigue ratificando en el fallo 12-002573)".*

Asimismo ha establecido la Sala que la afiliación es facultativa, siendo la consecuencia para el indígena que no se incorpore, la disminución de su participación en la adopción de las decisiones indígenas relativas a la administración del territorio. Ver en ese sentido resoluciones de la Sala Cuarta (ver Votos 10-18714, 11-00710, 11-009095, y 12-002573).

El tema ha sido ampliamente dirimido en estrados judiciales, y la conclusión es que las mencionadas asociaciones son las que tienen la representación de las comunidades indígenas, y sus decisiones vinculan a todos los miembros de la comunidad.

En relación con la propiedad indígena, desde la Ley Sobre Terrenos Baldíos N° 13 de 10/1/1939, el legislador dispuso proteger un área a definir para propiedad de los indígenas, el artículo 8 rezaba como sigue: "*... se declara inalienable y de propiedad exclusiva de los indígenas, una zona prudencial a juicio del Poder Ejecutivo en los lugares en donde existan tribus de éstos, a fin de conservar nuestra raza autóctona y de librarlos de futuras injusticias*". Esta norma tenía como propósito asegurar el disfrute de dichos terrenos exclusivamente por indígenas.

Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 45 de 3/12/1945, el cual señaló en su artículo primero lo siguiente: "*Declárense inalienables y de propiedad exclusiva de las tribus indígenas autóctonas, los terrenos baldíos por ellas ocupados; con excepción de las fajas destinadas a Carretera Interamericana*". Fue ya con el

*Decreto Ejecutivo N° 34 de 15/11/1956, que se crearon las reservas indígenas "Boruca-Térraba", "Ujarrás-Salitre-Cabagra" y "China Kichá".*

Fortaleció el proceso de reconocimiento de estos derechos de propiedad colectiva, la adhesión al convenio internacional N° 1076 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley N° 2330 de 9/4/1959. Posteriormente, la Ley N° 2825, Ley de Tierras y Colonización, derogó la Ley de Terrenos Baldíos y estableció que era competencia del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), velar por el establecimiento de las comunidades indígenas, pero todavía para este momento los terrenos pertenecían al ITCO en ese momento.

Es con la Ley N° 6172, la Ley Indígena de 29/11/1977, que se consignó que las reservas indígenas son propiedad de las comunidades indígenas, siendo que las mismas son inalienables e imprescriptibles y deben ser inscritas en el Registro Nacional a su nombre, no pudiendo disminuirse su cabida sino es por Ley de la República. Estos cambios se ven reforzados por el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley N° 7316 de 4/12/1992, en el cual se recogen una serie de principios que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

Se contempla en el artículo 5 de la Ley Indígena que *"En el caso de personas no indígenas que sean propietarias o poseedoras de buena fe dentro de las reservas indígenas, el ITCO deberá reubicarlas en otras tierras similares, si ellas lo desearan; si no fuere posible reubicarlas o ellas no aceptaren la reubicación, deberá expropiarlas e indemnizarlas conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Expropiaciones. Los estudios y trámites de expropiación e indemnización serán efectuados por el ITCO en coordinación con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). Si posteriormente hubiere invasión de personas no indígenas a las reservas, de inmediato las autoridades competentes deberán proceder a su desalojo, sin pago de indemnización alguna. Las expropiaciones e indemnizaciones serán financiadas con el aporte de cien millones de colones en efectivo, que se consignarán mediante cuatro cuotas anuales de veinticinco millones de colones cada una, comenzando la primera en el año de 1979; dichas cuotas serán incluidas en los*

*presupuestos generales de la República de los años 1979, 1980, 1981 y 1982. El fondo será administrado por la CONAI, bajo la supervisión de la Contraloría General de la República". Según esta norma es claro que a los propietarios o poseedores de buena fe se les debe reconocer su derecho y proceder con la reubicación o la indemnización según corresponda y con los de mala fe, obviamente lo que procede es el desalojo en el caso de simples poseedores y si se trata de propietarios, habría que proceder judicialmente para la declaratoria de nulidad del título respectiva.*

## **7. OBSTÁCULOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA, QUE DIFICULTAN EL ACCESO DE PROPIETARIOS AL DISFRUTE DE DERECHOS DERIVADOS DE LA CONSERVACIÓN DE BOSQUE.**

### **7.1. PROPIETARIOS REGISTRALES.**

En general se puede afirmar que los derechos de propiedad, arrendamiento y usufructo, brindan la posibilidad a quienes los ostentan para disponer de ellos y poder acceder en la actualidad al PSA y eventualmente también a pagos con recursos provenientes de REED+. No obstante, existen actualmente para el caso de PSA, algunas limitaciones contempladas en el Manual de Procedimientos y que pueden provenir de normativa general sobre temas registrales o bien de negociaciones que realizan los propietarios sobre sus fincas y que se imponen en razón de que sobre las fincas que ingresan al programa de PSA se inscribe una afectación en el Registro Nacional. Algunas de estas limitaciones son: que la propiedad no tenga anotaciones, advertencias administrativas, inmovilizaciones, demandas de cualquier tipo, embargos preventivos o practicados; con excepción de aquellos gravámenes judiciales que no se refieran a litigios sobre la titularidad del bien. Otro es el caso de algunas directrices emitidas por el Registro Nacional, según las cuales los planos de los inmuebles que se sometan al PSA en cualquiera de sus modalidades, deben estar inscritos en la base de datos del Catastro Nacional, debe existir una relación de los

planos en la Base de Datos del Catastro Nacional y en la del Registro de la Propiedad, coincidir la ubicación y el área del inmueble en ambas bases de datos. Otra situación es la que se presenta con los inmuebles sobre los que existen hipotecas, en cuyo caso, no se aceptan las fincas a menos que el acreedor hipotecario, autorice la ejecución del proyecto, la afectación del inmueble ante el Registro y manifieste que en caso de remate, autoriza a que el inmueble se adjudique con las afectaciones y limitaciones correspondientes. En el caso de que existan cédulas hipotecarias, tampoco se admiten los inmuebles, con excepción de que dichas cédulas sean endosadas, o se utilicen otros mecanismos como garantía de cumplimiento con FONAFIFO.

Es claro que no todos los supuestos antes mencionados, ya establecidos para el caso de PSA, aplican igualmente para reconocimientos de pagos con fondos de REDD+, esto va a depender de las condiciones que se negocien eventualmente para el pago con dichos recursos financieros.

El otro problema que se presenta como parte de la experiencia generada con el PSA, es el de inconsistencias a nivel catastral que han obedecido a debilidades en las instituciones competentes, concretamente el caso de traslape de planos entre fincas inscritas, o bien el desplazamiento de fincas, en ocasiones hasta por kilómetros, en relación con el lugar donde realmente se ubican. Lo que ocasiona dificultades para identificar realmente el inmueble que interesa; asimismo, no es posible determinar a nivel administrativo en esos casos, quien tiene el mejor derecho sobre la tierra.

Esta problemática se presenta con alguna regularidad y a partir del estudio realizado, como parte del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se logra evidenciar el problema aunque se cuenta únicamente con el levantado de un 60% del territorio nacional, del cual solamente el 40% está totalmente terminado. El levantamiento que se realiza, se expone en cada distrito, con el propósito, de realizar el proceso de conformidad o bien de saneamiento, sin embargo, solo se logra cubrir el 18% del total de los levantamientos realizados.

Corresponde mencionar que esta problemática identificada en relación con los planos catastrados, es relativamente reciente y tiene su origen en los avances tecnológicos en el campo de la cartografía, los cuales han permitido niveles de precisión que antes no existían y que tomando en cuenta el relieve topográfico de Costa Rica, hacen más gravosa la situación de ubicación de los inmuebles.

## **7.2. POSEEDORES DE DERECHOS SOBRE TERRENOS NO INSCRITOS**

### **7.2.1. PATRIMONIO NATURAL DE ESTADO**

Si bien existe el mecanismo para que las personas con derechos de posesión puedan gestionar el otorgamiento del título de propiedad, el mismo no es tan accesible debido en gran medida al costo profesional que tiene. Además, el resultado de dichas informaciones se ha visto afectado por la legislación y las interpretaciones que sobre la normativa se ha vertido en relación con el patrimonio natural del Estado, por parte de la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República.

Los derechos de posesión también trataron de ser amparados a través de otras regulaciones competencia del INDER, pero igualmente el tema de Patrimonio Natural del Estado ha estado presente, pero sobre esta normativa en particular me refiero más adelante.

Actualmente, la interpretación que se brinda a la legislación es restrictiva y con una tendencia a "proteger el Patrimonio Natural del Estado" al margen de cualquier posesión que pudiera existir, aun cuando los efectos en la realidad no sean los que supuestamente se buscan, porque lo cierto es que no se logra la titulación de los terrenos por parte de los particulares, pero tampoco el Estado tiene posibilidad alguna de proteger en la realidad ese "patrimonio natural que se está rescatando de las manos particulares", ante el resultado infructuoso del proceso judicial, el poseedor en el mejor de los casos, va a continuar en su finca, pero sin disponer de un título que le favorezca para aspirar a mejorar su condición de vida, pues no podrá acreditar su

derecho, ser sujeto de crédito, etc. En el peor de los casos puede abandonar la finca a manos de cualquiera, que no tendrá ningún arraigo ni compromiso por cuidar sus recursos naturales existentes.

Para el caso de terrenos no inscritos dentro de ASPs, la normativa es muy clara y los poseedores deben probar su posesión con diez años de antelación a la creación del ASP. Sin embargo para el caso de los terrenos con bosque fuera de áreas silvestres protegidas, la situación es más difícil, pues han surgido una serie de interpretaciones que obstaculizan o bien impiden la aprobación de las informaciones posesorias, pues condicionan su aprobación, a que los poseedores logren demostrar que sus derechos se remontan al año 1969, en consideración a la fecha de la Ley Forestal N° 4465 de 25/11/1969, aludiendo a que ya es este cuerpo legal se comprendía en el artículo 18 y 19, el concepto de "patrimonio forestal del Estado" en el cual incluía las ASPs y las reservas nacionales, las cuales estaban afectas a los fines de la citada ley.

Sobre este particular se ha llegado inclusive a dictar fallos por parte de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencias número 51 de 1995 y 59 de 1999, según las cuales los poseedores para titular mediante el trámite de información posesoria, deben demostrar su posesión decenal con diez años de anterioridad a la vigencia de la Ley de Tierras y Colonización N° 2825 que se remonta a 1961, veamos:

*"a) Que el inmueble en conflicto es parte del Patrimonio Forestal del Estado desde 1978, por lo que el área reclamada es propiedad pública, y por ende, imprescriptible e inalienable; b) Que no se demostró el ejercicio de una posesión ecológica al menos desde abril de 1968, c) que la tala en áreas boscosas no se corresponde con la posesión exigida por ley sobre este tipo de terrenos... Esta Sala comparte ese aspecto, si bien con esta acotación: la cualidad de propiedad pública de esos referidos bienes no surgió en el año 1978. Esta, proviene del Código Fiscal de 1865. Esta regulación en efecto regía sobre los baldíos nacionales con bosques y montañas, y de allí su condición de bienes públicos desde aquella época. Posteriormente, esas disposiciones fueron derogadas por la Ley General sobre terrenos baldíos N.13 de 6 de enero de 1939, pero la normativa emergente mantuvo también la condición de la Ley N. 2825 de 14 de octubre de 1961, pasaron a ser reservas nacionales del Estado*

*los terrenos "a)...que no estén inscritos como propiedad particular, de las municipalidades o de las Instituciones Autónomas; b) Los que no estén amparados por la posesión decenal; c) Los que por leyes especiales no hayan sido destinados a la formación de colonias agrícolas; y d) en general, todos los que no siendo de propiedad particular, no estén ocupados en servicios públicos. Esto dice que esas tierras continuaron integrando la propiedad pública del Estado costarricense. Más tarde, la Ley Forestal N. 4465 de 25 de noviembre de 1969, introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la figura denominada Patrimonio Forestal del Estado, ...constituido por reservas nacionales, reservas forestales, parque nacionales, viveros forestales del Estado, zonas protectoras y reservas biológicas, con lo cual esa zona asumió un interés forestal... En consecuencia, las condiciones de imprescriptibilidad e inalienabilidad, así como la protección forestal son anteriores a los decretos citados por Tribunal Superior. Pese a esto, lo que aquí se expone no cambia lo decidido, sino que más bien lo reafirma".<sup>22</sup>*

Así la cosas, actualmente se torna difícil para los poseedores, obtener la aprobación de diligencias de información posesoria, tomando en consideración que la prueba se remonta a muchos años atrás, y siendo que la prueba principal en la mayor parte de los casos es la testimonial, - se dificulta mucho por el transcurso del tiempo, conocer el paradero de los testigos, o bien, inclusive ya están fallecidos. Ante esto, a los poseedores se les cierra prácticamente la posibilidad de inscribir su derecho en el Registro Nacional.

### **7.2.2. RESERVAS NACIONALES Y ZONAS FRONTERIZAS**

En el caso de los derechos que pudieren existir en estas áreas como pudimos ver, la situación es muy complicada para los y las poseedoras, pues tienen que demostrar derechos por un largo período de tiempo.

---

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Primera Sentencia N. 59 de 1999.



En la actualidad, el INDER atendiendo instrucciones de la Contraloría General de la República, ha debido tramitar una gran cantidad de procesos de lesividad en relación con acuerdos de su Junta Directiva, mediante los cuales se aprobó el otorgamiento de títulos de propiedad y presentó procesos en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, mediante los cuales solicita la anulación de las inscripciones de fincas ante el Registro Nacional, causando esto una gran incertidumbre a los propietarios de dichos derechos.

### **7.2.3. ZONAS ADMINISTRADAS POR JAPDEVA**

La situación de las personas con derechos de posesión en esta zona igualmente es incierta, pues aun cuando el legislador trató de resolver la complicada situación que sobre tenencia de la tierra se presenta en toda esta franja de terrenos, no lo logró, como se desprende del análisis anteriormente expuesto. Además ya fue resuelta la impugnación de la Ley N° 9205, de 23 de diciembre de 2013, *Ley de Titulación en Inmueble Propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)*, mediante voto de la Sala que lo declara con lugar, todavía es necesario esperar la redacción final de la sentencia para realizar el análisis pertinente.

Corresponde hacer la salvedad, de que en aquellos casos en que los derechos de posesión se remonten a diez años anteriores al 18 de febrero de 1963<sup>23</sup>, la persona poseedora podrá acudir a la vía judicial, a realizar el trámite de información posesoria con fundamento en la Ley de Informaciones Posesorias, aun cuando el MINAE no haya cumplido con lo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 9205, antes comentado, pues se estaría en aplicación del artículo 1 de la misma ley y si las personas poseedoras

---

<sup>23</sup> Es a partir de esta fecha y no de la fecha en que se generó el inmueble y se inscribió a nombre de JAPDEVA, en virtud del principio de inmatriculación de los inmuebles componentes del dominio público, o innecesaria inscripción del dominio público, el cual cuenta con una publicidad material y no necesariamente formal o registral.

logran demostrar sus derechos, es obvio que no estamos ante áreas de Patrimonio Natural del Estado.

### **7.3. TERRITORIOS INDÍGENAS**

En los territorios indígenas existen problemas relacionados con la ocupación de tierras por parte de no indígenas. Como se señaló anteriormente, el artículo 5 de la Ley Indígena dispone prevé la solución para los propietarios o poseedores de buena fe, a quienes se debe reubicar o indemnizar, en el caso de los que son de mala fe procede es el desalojo en el caso de poseedores, o de procesos judiciales si se trata de propietarios.

No obstante lo anterior, esta norma no ha sido acatada por el Estado, quien no ha dotado de los recursos previstos en la Ley, a la CONAI, para poder ejecutar las acciones tendientes a recuperar los terrenos y ponerlos a disposición de la población indígena como en derecho corresponde. Concretamente, el INDER no ha demarcado los terrenos de los territorios indígenas, con lo cual la CONAI no ha podido realizar los censos de población en las comunidades indígenas, y por lo tanto se adolece de una identificación formal de los ocupantes no indígenas y la condición en que ejercen su ocupación. Sobre este particular, el Informe de la Contraloría General de la República N° DFOE-ED-7-2007, de 15/3/2007, señala en relación con el incumplimiento de las funciones asignadas por la Ley Indígena, que *"... a) Después de 29 años, en la actualidad existen 26 reservas indígenas, de las que faltan por catastrar 7 de ellas, las que representan un 6.07% del área total, así como actualizar los planos de otras reservas. Han existido limitaciones para lograr concluir con las demarcaciones, según la Administración por el costo que representan los planos catastrados y a que la CONAI no cuenta con estudios censales actualizados en donde se reflejen las fincas inscritas con su respectivo plano catastrado y escritura, así como las ocupaciones de derechos que se ubican en esas áreas, lo que afecta el proceso de inscripción del plano de algunas de estas áreas. Situación que en todo caso de persistir cada vez será más onerosa, salvo que por los mecanismos legales pudiese*

*obtenerse un menor costo u otra opción consecuente con el interés respectivo. (Ver Anexo N° 5 de este informe). b) Otra situación no atendida adecuadamente por el IDA, es la existencia en las reservas indígenas de terrenos en manos de personas no indígenas. Lo que a criterio de esa Administración no ha sido posible resolver porque el Gobierno de la República no ha asignado los recursos presupuestarios suficientes y porque aparentemente, legalmente no tienen certeza de cuál sería el procedimiento a seguir. Lo expuesto refleja que han faltado diligencias oportunas, consistentes y debidamente coordinadas, entre otras con CONAI y las autoridades del Gobierno para resolver el problema presupuestario y en cuanto a lo jurídico, se pretende omitir el Dictamen C-395 de diciembre, 2003, mediante el que la Procuraduría General le señala a esa Administración, entre otras cosas que dicho trámite debe realizarse en coordinación con la CONAI, previo estudio del "estado posesional interno de las tierras dentro de estas reservas", para así iniciar los trámites de reubicación o expropiación de las personas con derecho a indemnización, siguiendo lo previsto en la Ley de Expropiaciones N° 7495 de mayo 1995 y sus reformas."*

De acuerdo a lo expuesto, se puede afirmar que el problema no es de orden legal sino más bien, está relacionado con aspectos de índole económico y de gestión administrativa, se requiere de recursos que permitan realizar las expropiaciones de las personas que ostenten derechos de buena fe. Además, se carece de los estudios que permitan conocer quiénes son los ocupantes y su condición, para proceder ya sea a través de la expropiación, pago de mejoras o bien el desalojo administrativo para el caso de los ocupantes de mala fe.

#### **7.4. ABORDAJE INSTITUCIONAL SOBRE LOS CONFLICTOS DE TENENCIA DE LA TIERRA**

De acuerdo a información suministrada, han realizado gestiones ante el MINAE, para que esta institución realice la delimitación del Patrimonio Natural del Estado, independientemente de lo resuelva la mencionada Sala.

En el Instituto de Desarrollo Rural no existen actualmente acciones para atender la crisis relacionada con los títulos otorgados en los procesos de titulación desarrollados por el IDA y las instrucciones de la CGR, en cuanto a gestionar procesos de lesividad; menos aún en relación con la problemática de las zonas fronterizas, pues están a la espera de que la PGR se pronuncie en relación a sus competencias, luego de la transformación del IDA en INDER.

Sobre la situación referente a la problemática indígena, en el INDER ya existe el diseño de una ruta crítica que tiene como fin iniciar el saneamiento de tierras dentro de territorios indígenas. También con instrucciones del señor Ministro de Ambiente y Energía, se ha conformado una comisión con la participación de funcionarios de CONAGEBIO, SINAC e indígenas, que está dirigida a abordar toda la problemática indígena que compete al Ministerio. Como parte del esfuerzo de la Secretaría REDD+, está planificado mantener contacto con ambas instancias, a fin de contribuir al logro de los objetivos trazados en beneficio de la población indígena.

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones:**

En Costa Rica el instituto de la propiedad inscrita, que es la mayor parte del territorio nacional, está ampliamente regulado y se encuentra respaldado por un robusto Sistema Registral, que garantiza y asegura a los propietarios sus derechos con respecto a terceros. En el Registro Inmobiliario es donde se encuentran inscritos la mayoría de los inmuebles, lo que brinda un alto grado de seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en Costa Rica en general.

Dichas propiedades cuentan además, con la garantía de la publicidad registral que les brinda el Registro Nacional, como herramienta de protección frente a cualquier tercero.

Sobre las situaciones que pueden obstaculizar el reconocimiento de derechos a personas propietarias de terrenos con título inscrito en el Registro Nacional, corresponde afirmar que los obstáculos todavía no están definidos para el caso de REED+, la existencia de estos van a depender de la flexibilidad en la negociación relacionada con el tema de títulos sobre la tierra. Pero en todo caso, algunas situaciones tendrán su origen en la disposición que sobre los inmuebles tienen sus propietarios y su utilización para satisfacción de sus necesidades. Sobre las inconsistencias a nivel catastral, es de exclusiva competencia de un propietario, resolver problemas sobre diferencia de límites con otro propietario, vale decir que en la mayor parte de los casos resolver este tipo de diferencias requiere de un proceso judicial que determine quién es el verdadero propietario de esos terrenos, además de que los costos de planos que rectifiquen medidas, corren por cuenta de los propietarios.

Corresponde mencionar que el Proyecto financiado por el BID para apoyar el Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional, además de que no está completo y el porcentaje de saneamiento en relación con el área levantada, es muy bajo, lo que ha logrado únicamente es evidenciar tales inconsistencias, pues la Dirección mencionada, no tiene competencia para intervenir en la solución de las mismas. Inclusive se dan casos en donde la inconsistencia existe únicamente a nivel de documentos, pero en el campo las fincas se encuentran correctamente ubicadas.

Otro tipo de propiedad es la no inscrita, el caso de los derechos de posesión presenta ciertas dificultades; es necesario separar las diversas situaciones que se presentan, pues las conclusiones difieren en algunos aspectos para unas y para otras. En el caso de los terrenos ubicados dentro de las zonas fronterizas y la zona marítimo terrestre, las regulaciones que determinan la inalienabilidad e imprescriptibilidad de dichos terrenos se remontan a muchísimos años atrás, de manera que no es posible desde el punto de vista legal, que una persona poseedora demuestre su derecho de posesión directo o acumulado, de ahí que se haya intentado brindar solución a los problemas de tenencia de la tierra en dichas zonas a través de varios proyectos de ley, sin embargo, como antes se mencionó se han encontrado con varios obstáculos en el

trámite legislativo, o bien en el trámite de consulta a la Sala de la Jurisdicción Constitucional, entre ellos, el tema del "Patrimonio Natural del Estado".

Para el caso de los derechos de posesión que incluyen terrenos con bosque fuera de Área Silvestre Protegida, el legislador a través de la modificación del artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, que realizó cuando emitió la primera reforma integral de la Ley Forestal N° 4465, lo que pretendió fue asegurar que quienes adquirirían el título por ese medio, pudieran demostrar que habían protegido el recurso bosque, en ningún momento fue negar la posibilidad de que esos terrenos se titularan a favor de un propietario. En este caso en particular, lo que existe es un problema de interpretación, pues los diez años de posesión se deben contar con anterioridad al año 1990 que es cuando se emite la referida reforma, sin embargo, la Procuraduría General de la República a través de varios pronunciamientos ha establecido el criterio de que como el Patrimonio Natural del Estado fue establecido desde el año 1969, incorporando los terrenos de las reservas nacionales, entonces es a partir de ahí, según su criterio, que se deben demostrar los diez años de antelación. Dicho criterio se ha arraigado fuertemente en la PGR y en la CGR, así como a nivel de los Tribunales de Justicia. Por esta razón es que actualmente la tendencia es la no aprobación de informaciones posesorias en terrenos con esta característica, pues la concepción que priva es la de que todo lo que tiene bosque es Patrimonio Natural del Estado y por lo tanto debe ser desalojado; lo que sucede es que las posesiones que sobre dichos terrenos pudieran haberse sucedido, son difíciles de probar porque estamos ante hechos que debieron ocurrir como límite máximo en el año 1959, es obvio que cumplir con esta prueba se torna muy dificultoso o casi que imposible.

En relación con toda esta problemática, un aspecto a considerar es que el Patrimonio Natural del Estado, representa un porcentaje alto del territorio nacional y la tendencia ha sido la de aumentar ese patrimonio, a través de diversas modalidades de conservación, pero no así su capacidad de administración por parte del Estado, lo que conlleva a que al menos parcialmente este no cuente realmente con el cuidado necesario. El crecimiento de dicho patrimonio, ha venido a competir con el sector privado en el país y ha sido uno de los factores que ha contribuido en la problemática

de tenencia de la tierra. En aras de una sana planificación de las acciones por parte del Estado y para certeza de las personas propietarias, sería conveniente que el Estado defina cuál es el límite de ese patrimonio a futuro.

Sobre los derechos de posesión en terrenos bajo la administración de JAPDEVA, no existe posibilidades de una solución pronta, debido a que la Ley que venía a permitir la titulación dentro del inmueble propiedad de JAPDEVA, fue recurrida ante la Sala de la Jurisdicción Constitucional y ya se emitió el voto según el cual declaran con lugar dicho recurso, lo que quiere decir que declaran la ley inconstitucional, todavía es necesario analizar la sentencia completa en el momento en que se encuentre disponible. Igualmente, los poseedores podrían tramitar informaciones posesorias sobre estos terrenos, teniendo como fecha a partir de la cual deben demostrar la posesión decenal anterior, el año de 1963.

Tal y como está la legislación actualmente, los problemas de tenencia de la tierra en terreno no inscritos, por las razones expuestas, tienen dificultades para resolverse, en el sentido de que las personas que detentan dichos derechos, puedan obtener títulos de propiedad inscribibles en el Registro Nacional. Para ello es necesaria una reforma legislativa que atienda el problema de manera integral, pues como quedó evidenciado anteriormente, los esfuerzos por hacer modificaciones parciales para resolver alguno de todos los problemas no han tenido éxito. Una reforma de esa naturaleza, requerirá también de un cambio en el enfoque sobre la forma de hacer conservación distinta del que ha venido imperando, en el sentido de considerar a las personas en la dinámica de conservación de los recursos naturales. El desalojo de terrenos con bosque no le garantiza en nada al Estado que ese recurso se va a mantener, pues no existe capacidad para manejar una gran cantidad de fincas aisladas diseminadas por todo el país. Vale hacer la salvedad de que cualquier reforma deberá pasar por el tamiz de la Sala Constitucional, de cara al artículo 50, dado que existe una obligación del Estado de garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el tema es cómo lo garantiza, y ahí es donde debe operar un cambio.

Está claro que una reforma de esta dimensión no es esperable en el corto plazo y las reformas específicas que se han venido gestionando para solucionar los diferentes problemas, no han tenido éxito, por lo que los conflictos de tenencia de la tierra en los citados terrenos, no podrán ser resueltos ni a corto ni mediano plazo.

De lo contrario, lo que tenemos es una legislación que más o menos contundente, según de la cual se trate y su respectiva interpretación lo que respalda es el desalojo de la personas poseedoras, la anulación de títulos y planos catastrados, en aras de consolidar el Patrimonio Natural del Estado, lo que en la práctica es poco probable que se ejecute por parte del Estado, tomando en cuenta la dimensión social del problema y otros aspectos de índole legal y económico, que complican los efectivos desalojos de las tierras.

La complejidad de esta problemática y las posibilidades de incidir, sobrepasan las posibilidades de gestión de la Estrategia REED+, ya que ambas, la una dirigida a realizar esfuerzos para hacer posible la titulación de las tierras, como la referida a la aplicación de la legislación en procura de brindar protección al Patrimonio Natural del Estado, en detrimento de los posibles derechos de los poseedores, desborda los aspectos de presupuesto, de tiempo, de especialidad, ya que incorpora la actuación de una multiplicidad de instituciones públicas del Estado.

En otro orden de cosas, como ya antes se mencionó ante la dificultad de los poseedores de tierra para poder vender servicios ambientales dentro de sus fincas, conviene rescatar la oportunidad que ofrece la Ley N° 8640, cuya normativa ha permitido a FONAFIFO, otorgar el pago de servicios ambientales a poseedores de bosque.

Debemos admitir que esta Ley no tiene como objetivo resolver los problemas de tenencia ni las contradicciones de títulos antes señaladas, pero es un instrumento que está vigente y mientras se resuelve el problema de la tenencia, permite legitimar el reconocimiento de acciones de mitigación a aquellos poseedores de tierras, que



podrán recibir el pago respectivo dentro de la estrategia REED+, siempre que puedan cumplir con los requisitos ahí establecidos.

En relación con los territorios indígenas, la situación es diferente, en este caso, la legislación es clara y favorece la tutela de los derechos que sobre la tierra tienen los pueblos indígenas, el problema es ha sido de otra índole y tiene que ver con el incumplimiento de deberes por parte del INDER, en su obligación de delimitar los territorios indígenas y la falta de recursos económicos para realizar los censos necesarios, a fin de tener claridad en cuanto a los ocupantes dentro de dichos territorios, como paso previo para dar paso a los procesos de desalojo o indemnización según corresponda.

En resumen, se desconoce el área exacta de los terrenos que se encuentran con problemas de tenencia de la tierra, no ha sido cuantificada el área bajo esta condición, ni cuántos son los poseedores y de éstos cuáles son realmente los que tienen derechos susceptibles de ser reconocidos, sin embargo, de la experiencia generada en el Programa de PSA, un altísimo porcentaje de las solicitudes tramitadas corresponden a fincas inscritas, mientras que una minoría (un 3%) corresponde a fincas sin inscribir.

Sin embargo, tenemos también como parte de la realidad costarricense, que existe una porción grande del territorio nacional que se define como propiedad pública o privada sin problemas de titularidad, un extenso territorio bajo distintas categorías de manejo que forman parte del Patrimonio Natural del Estado, encontrándose los derechos sobre dichos terrenos amparados a nivel constitucional y a través de la legislación Civil y la legislación especial, que garantizan la disponibilidad por parte de sus propietarios. Dichas propiedades cuentan además, con la garantía de la publicidad registral que les brinda el Registro Nacional, como herramienta de protección frente a cualquier tercero.

Frente a la realidad descrita, afortunadamente, se cuenta en la actualidad con la normativa contenida en el artículo 9 de la Ley N° 8640, que como ya se señaló, si bien no soluciona el problema de la tenencia de la tierra –pues en todo caso ese nunca

fue el objetivo del legislador-, sí brinda un mecanismo para pagar de forma legítima a los poseedores de terrenos sin inscribir que logren demostrar sus derechos en los términos previstos en esa normativa.

### **Recomendaciones:**

- a) Mantener y fortalecer el programa de pago por servicios ambientales, cuyo bastión principal es el tema de la seguridad jurídica que brindan las fincas inscritas en el Registro Nacional, siendo que el tema de la "afectación" o inscripción que hace FONAFIFO de los contratos en este Registro Nacional, otorga un mayor grado de fortaleza a los títulos o certificados que puedan venderse en el futuro, sobre todo en el orden internacional.
- b) Coordinar a nivel de la Administración Forestal del Estado, la elaboración y gestión de un proyecto de ley que permita facilitar los procesos de ordenamiento territorial de los bosques y terrenos de aptitud forestal, en el cual se aclaren conceptos como el horizonte en cuanto al tamaño del Patrimonio Natural del Estado y la regulación que normalice la coexistencia de regímenes de propiedad y posesión sobre áreas de Patrimonio Natural del Estado, dentro y fuera de áreas silvestres protegidas, bajo condiciones que garanticen la conservación de los recursos naturales, con la participación de la sociedad civil. En este proyecto de ley se sugiere una figura de propiedad ecológica limitada, que permita la convivencia entre las personas dentro de las áreas silvestres, con claros límites de uso y disposición, como una medida intermedia entre el desalojo y el costo de una vigilancia policial de las áreas silvestres.
- c) En relación con los derechos de posesión, se sugiere continuar con la aplicación de la Ley N° 8640, que es el instrumento del ordenamiento jurídico que permite acceder a los programas de pago por servicios ambientales, contribuyendo a la protección y cuidado de los bosques, esto en el tanto el Estado no logre despojar del derecho de posesión a esos poseedores.
- d) La figura del pago por resultado o año vencido que se aplica actualmente en el pago de servicios ambientales, ha resultado un instrumento que favorece el pago en terrenos con cierto grado de problemas legales, pues permite disminuir el riesgo de inversión; en este caso el FONAFIFO pagaría una vez transcurridos doce meses después de la firma del contrato, o sea una vez que se ha entregado el producto y siempre que no exista ningún hecho que perturbe los derechos que se dice tener, naturalmente esta regla tienen sus excepciones.

- e) Mejorar y mantener actualizado el SIG de FONAFIFO, a fin de contar con una base de datos real que incluya los derechos de propiedad, los derechos de posesión y los derechos del Estado como administrador del Patrimonio Forestal. Para ello será necesario que se coordine con el SINAC a fin de disponer de la información por dicho institución recopilada.
- f) Se sugiere un papel más protagónico por parte del FONAFIFO, para coordinar con otras instituciones - JAPDEVA, INDER, MAG, SINAC etc.- lo relativo a su gestión y facilitar el intercambio de información.
- g) FONAFIFO deberá insistir ante las instancias políticas que corresponda, para que se concluyan los esfuerzos de regularización del Catastro Nacional.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Albalaero, Manuel, citado por González Hernández Orlando y Ulate Carvallo Juan Antonio. El Usufructo agrario como una forma de contratación agraria. San José, Tesis para optar al grado de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1987.

Baudio Carrillo, Luis, "Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística en "La Propiedad", San José, Editorial Unicentro, 1983.

Cajeadó Jiménez, María Virginia. Guía Legal para reconocer el derecho de los Pueblos Indígenas al aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los territorios Indígenas de Costa Rica -Los derechos de los Pueblos Indígenas a sus recursos naturales-, 2002.

Centro de Información Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. La expropiación en propiedad indígena, 2014.

Centro de Información Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Titulación de tierras en la milla fronteriza, 2015.

Centro de Información Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Derecho de posesión y buena fe y La posesión agraria.

Centro de Información Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Dominio público y Patrimonio Natural del Estado, 2011.

Chacón, Rubén. Las Asociaciones de Desarrollo Integrales Indígenas (ADII) en los territorios indígenas. Instituto Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2011.

Díez-Picasso, Luis y Gullón Antonio. Sistema de Derecho Civil, Volumen III, Editorial Tecnos, Madrid, 1978.

Diez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio. Sistema de Derecho Civil, Vol. III Derecho de cosas, Editorial Tecnos, Madrid, 1979.

Duguit, Leon (1912), Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Paris, se cita la trad. esp. de Adolfo y Carlos G. Posada, Las transformaciones del derecho público y privado, Argentina, 1975.

González Barrantes, Carlos Manuel. Tesis de grado: Dominio público versus propiedad privada: intereses en juego, el caso del decreto ley LXV, 2010.

Meza Lazarus, Álvaro. La posesión agraria, San José, Editorial Barrabás, 1994.

Parejo Merino, Piedad, "El contenido esencial de la propiedad urbana", Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1991.

Planiol, Marcelo; Ripert, Jorge. Tratado práctico de Derecho Civil Francés, Tomo III, Editorial Cultural, S.A., Habana, 1942.

Puig Peña, Federico. Tratado de Derecho Civil Español, Tomo III, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958.

Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo III. Editorial Porrúa S.A., México, 1981.

Salas Marrero, Oscar A. y Barahona Israel, Rodrigo. Derecho Agrario. UCR, Costa Rica, 1973.

Secretaría Nacional REDD+. FONAFIFO. Evaluación Estrategia Social Ambiental (SESA). Agosto, 2015.

Trejos, Gerardo. Código Civil, actualizado y concordado, Editorial Juriscentro, 1997.

Ulate Chacón, Enrique. Derecho Agrario y Justicia Agraria, CONAMAJ, San José, 2006.

Zeledón Zeledón, Ricardo: "En busca de un nuevo concepto de propiedad" en "La Propiedad". San José, Editorial Juricentro, 1983.