



Centro de Información Jurídica



Línea

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

Resumen:

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: Jurisprudencia Y Opiniones De La Procuraduría General De La Republica Sobre Acciones Reivindicatorias En Terrenos Patrimonio Natural Del Estado Que Han Sido Titulados Por El Ida

ÍNDICE:

1. **NORMATIVA APLICABLE SOBRE EL DOMINIO PUBLICO Y EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO**
 - a. Constitución Política
 - b. Código Civil
 - c. Ley Orgánica del Ambiente
 - d. Ley Forestal

2. **JURISPRUDENCIA**
 - a. Sobre dominio público
 - b. Sobre patrimonio natural del estado



Centro de Información Jurídica

Línea

- c. Sobre la acción reivindicatoria
- d. Sobre titulaciones realizadas en patrimonio natural del estado

3. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE TITULACIONES REALIZADAS EN PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

Resumen: En este caso se da la normativa que se aplica referente al dominio público y el patrimonio natural del estado, además de esta normativa se encuentra la jurisprudencia.

DESARROLLO:

1. NORMATIVA APLICABLE SOBRE EL DOMINIO PUBLICO Y EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

a. Constitución Política¹

ARTÍCULO 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

CAPITULO II

Atribuciones de la Asamblea Legislativa

ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.



Centro de Información Jurídica

Línea

No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:

- a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional;
- b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional;
- c) Los servicios inalámbricos; Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -éstos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma del dominio y control del Estado

b. Código Civil²

CAPÍTULO II

De los bienes con relación a las personas

ARTÍCULO 261.- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público.

Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona.

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

ARTÍCULO 263.- El modo de usar y de aprovecharse de las cosas públicas se rige por los respectivos reglamentos administrativos; pero las cuestiones que surjan entre particulares, sobre mejor derecho o preferencia al uso y aprovechamiento de las cosas



Centro de Información Jurídica

Línea

públicas, serán resueltas por los tribunales.

c. Ley Orgánica del Ambiente³

CAPITULO VII

AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

ARTICULO 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

- a) Reservas forestales.
- b) Zonas protectoras.
- c) Parques nacionales.
- d) Reservas biológicas.
- e) Refugios nacionales de vida silvestre.
- f) Humedales.
- g) Monumentos naturales.

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

d. Ley Forestal⁴

TITULO II

CAPITULO UNICO

EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

Artículo 13.- Constitución y administración

El patrimonio natural del Estado estará constituido por 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.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio.



Línea

Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

Artículo 14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural

Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán 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 será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 15.- Impedimentos

Los organismos de la Administración Pública no podrán permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía. Si están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al patrimonio natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público.

Artículo 16.- Linderos

El Ministerio del Ambiente y Energía delimitará, en el terreno, los linderos de las áreas que conforman el patrimonio natural del Estado. El procedimiento de deslinde se fijará en el reglamento de esta ley.

Artículo 17.- Catastro forestal

El Ministerio del Ambiente y Energía coordinará, con el Registro Nacional, el establecimiento de un catastro forestal, cuyo objetivo será regular las áreas comprendidas dentro del patrimonio



Línea

natural del Estado y las que voluntariamente se sometan al régimen forestal.

Artículo 18.- Autorización de labores

En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro del Ambiente y Energía, quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.

2. JURISPRUDENCIA

a. SOBRE DOMINIO PUBLICO

"II.- EL CONCEPTO DEL DOMINIO PUBLICO Y DE LOS MEDIOS JURIDICOS PARA INTEGRARLO.- 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, bienes demaniales, 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 sometido 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



Centro de Información Jurídica

Línea

acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio...En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres...".-

Puede advertirse, en consecuencia, que ya la Sala ha reflexionado sobre la naturaleza de los bienes públicos y todo ello, con íntima vinculación a lo que disponen los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil y con fundamento en esos precedentes y la doctrina del Derecho público sobre el tema, la Sala arriba a la conclusión de que el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador; sin ley que le sirva de fundamento ningún bien o cosa tendrá ese carácter. Un bien público puede ser natural o artificial, según se trate de bienes declarados públicos por el legislador considerándolos en el estado en que la naturaleza los presenta u ofrece (un río por ejemplo), o de bienes declarados públicos por el legislador pero cuya creación o existencia depende de un hecho humano (construcción de una calle o un parque público, por ejemplo). En nuestra legislación para definirlo, el artículo 261 del Código Civil sigue el concepto de la afectación al fin público, al expresar que "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público".- La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad y puede efectuarse por ley o por acto administrativo. La doctrina hace la distinción entre "asignación del carácter público" a un bien con la "afectación" de ese bien al dominio público. La asignación del carácter público significa establecer que ese bien determinado tendría calidad demanial; así, por ejemplo, la norma jurídica general diría que todas las vías públicas son integrantes o dependientes del dominio público y ello quiere decir que lo son las actuales y las que se lleguen a construir. En cambio, la afectación significa que el bien declarado dominical queda efectivamente incorporado al uso público y esto tiene que ver con la aceptación y recibo de obras públicas cuando se construyen por administración o por la conclusión de las obras y su recibo oficial, cuando es un particular el que las realiza (construcción de una urbanización o fraccionamiento, por ejemplo).- Es por esto que se dice que la afectación puede ser declarada por ley en forma



Centro de Información Jurídica

Línea

genérica, o bien por un acto administrativo, el cual, necesariamente, deberá conformarse con la norma jurídica que le sirve de referencia (principio de legalidad) ..." (Voto No. 3145-96 de 28 de junio de 1996)⁵

b. SOBRE EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

"V.- Las zonas protegidas como bienes de dominio público. La Constitución Política, en su artículo 121 inciso 14), regula en forma genérica el tema de los bienes de dominio público, al disponer que los bienes "propios de la Nación", solo podrán salir definitivamente de su dominio por medio de autorización de la Asamblea Legislativa. Se trata de bienes que por su naturaleza jurídica y titularidad, en tanto pertenecen a la Nación y están destinados a satisfacer el interés general, gozan de una especial protección jurídica. Por ello, no son susceptibles de ser apropiados por particulares, y ni siquiera por la Administración Pública, para fines distintos de los que se derivan de su propia esencia y naturaleza. Su tutela y administración corresponden al Estado, en nombre de la Nación (Cf. tomo III. de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Sesión número 168, Pág. 468). En su jurisprudencia, esta Sala ha sentado los principios básicos del régimen jurídico de los bienes dominiales; en particular, en la sentencia número 2306-91 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, determinó las siguientes reglas, que han seguido siendo aplicadas en forma consistente a partir de dicha resolución:

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



Centro de Información Jurídica

Línea

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.- El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa..."

Corolario de lo anterior es que solamente por ley se les pueda privar del régimen especial que los regula, desafectándolos, separándolos del fin público al que están vinculados. Se requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del dominio público un bien determinado e individualizado. En razón de lo anterior, la Sala estima que no es posible una desafectación implícita, y por tratarse de un acto legislativo, estará sujeta a los controles jurisdiccionales correspondientes. (Cf. Sentencias números 2000-10466, de las diez horas con diecisiete minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil y número 2002-8321, de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del veinticuatro de abril del dos mil dos) El artículo 14 de la Ley Forestal, número 7575, de trece de febrero de mil novecientos noventa y seis, da a los terrenos forestales y bosques el carácter de bienes dominiales:

"Artículo 14.- Condición inembargable e inalienable del patrimonio natural

Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio natural del Estado, detallados en el artículo anterior, serán 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 será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley."

Según la clasificación dada por la normativa ambiental, el patrimonio forestal o natural del Estado está conformado por reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de dieciocho de septiembre de mil novecientos noventa y cinco). En el caso particular del patrimonio forestal, además de que su



Centro de Información Jurídica

Línea

desafectación, que en este caso se traduce en la reducción del área silvestre protegida, sólo puede ser efectuada por la Asamblea Legislativa, ello solo puede ocurrir después de realizarse los estudios técnicos previos que justifiquen la medida, según dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, de cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco. Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico costarricense confiere una especial y calificada protección a los bienes afectados al uso o disfrute público, y reviste dicha tutela de mayores cuidados todavía al regular los bienes públicos ambientales. Lo anterior implica que de haber ocurrido la transposición acusada por la actora en el Plan Regulador de la Zona Costera de Playa Platanares y el Refugio Nacional de Vida Silvestre Preciosa-Platanares Categoría Mixta, el Plan Regulador sería contrario (al menos en lo que atañe a la regulación de la parte del Refugio) a la norma proveniente de los artículos 121 inciso 14 y 89 de la Constitución Política, pues un acto reglamentario estaría desafectando parte de un bien dominial.”⁶

c. SOBRE LA ACCION REINVINDICATORIA

“VIII.- La acción reivindicatoria es una acción de naturaleza real mediante la cual el propietario de un bien busca recuperar su posesión, por haber sido despojado en forma ilegítima por un tercero, solicitando la restitución y la condena al pago de daños y perjuicios. Los presupuestos de la acción, como bien lo señala el a-quo, son la legitimación activa (que el propietario demuestre su titularidad, la legitimación pasiva (en el sentido de que el demandado debe ser un poseedor ilegítimo, sin título o causa justa), y la identidad del bien (es decir, la perfecta identificación del inmueble reclamado, con el poseído por el demandado, para lo cual se requiere no solo prueba catastral, sino también pericial, testimonial y hasta registral). La jurisprudencia ha indicado que si no ocurren todos los presupuestos, no es posible su procedencia, y que la usucapión enerva la posibilidad de reivindicar. Como lo ha indicado la jurisprudencia en reiteradas ocasiones, no es procedente la reivindicación agraria, si el demandado ha adquirido el bien por usucapión o prescripción positiva.

IX.- Nuestro ordenamiento jurídico está basado en principios democráticos y en derechos y valores consagrados



Línea

constitucionalmente. Por un lado, la Constitución consagra el derecho de propiedad como institución jurídica, y garantiza su libre goce y uso, atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate, pero respetando el interés público, pues nadie puede gozar abusivamente de un derecho en perjuicio de la colectividad. La propiedad, como institución jurídica, está dividida en especies, entre ellas se encuentra la propiedad agraria, que igualmente goza de una protección constitucional, y también debe gozar de seguridad jurídica, y se otorgan las acciones protectoras al propietario para que haga uso de ellas en caso de que se vea perjudicado con el actuar de terceros. El derecho real de propiedad agraria, representa el dominio pleno, cuando se ejerce en todos sus atributos. El derecho de posesión, puede adquirirse independientemente de la propiedad, siempre y cuando se reúnan las condiciones que exige el Código Civil: posesión pública, pacífica, ininterrumpida, de buena fe, justo título y por más de un año. Tal posesión debe ser ejercida a título de dueño, y mediante el ejercicio de actos posesorios agrarios, estables y efectivos, tendientes a cultivar y mejorar el bien. En cuando al título, debe aportarse el documento respectivo que así lo acredite y demostrarse que es válido. La buena fe se presume siempre a favor del poseedor salvo prueba en contrario (artículos 284, 285, 853 del Código Civil). Cuando se consolida ese derecho de posesión, independientemente de la propiedad, el poseedor puede llegar hasta a adquirir el inmueble por usucapión agraria, siempre y cuando el titular registral, es decir, el propietario agrario, que tiene derecho a gozar de los atributos dominicales, no interrumpa ese ejercicio, mediante las acciones protectoras de la propiedad o de la posesión. Incluso, la Ley autoriza, en el caso de la posesión precaria de tierras, la usucapión contra tábulas, es decir, contra título inscrito en el registro público de la propiedad, cuando el poseedor, por necesidad suya y de su familia, cultiva un bien ajeno, para satisfacer las necesidades familiares (artículo 92 de la Ley de Tierras y Colonización). En el primer caso, el reconocimiento de un derecho de posesión a favor del poseedor, produciría efectos positivos, a fin de que el poseedor, eventualmente, pueda liquidar su estado posesorio y reclamar las mejoras que de buena fe introdujo en el inmueble ajeno. Sin embargo, hasta que no haya consolidado su derecho mediante la usucapión agraria, tienen un título débil, un *ius possidendi* (derecho posesorio), y por ese motivo en cualquier momento el titular registral puede reclamar, por las diferentes vías que le otorga el orden jurídico esa posesión. En el segundo caso, si



Línea

el poseedor califica como poseedor en precario, el ordenamiento jurídico le otorga mayor protección al ocupante, pues el Instituto de Desarrollo Agrario, como ente encargado de resolver los problemas de tierras, está facultado para intervenir en la solución del conflicto, y adquirir el inmueble mediante expropiación o mediante compra directa a su propietario, a efectos de poder garantizarle a los poseedores en precario su permanencia en el fundo, y eventualmente otorgarles un contrato de adjudicación de tierras.”⁷

“III.- Se aduce en este proceso la llamada “acción reivindicatoria”, en la demanda el actor se apersona como propietario para demandar a quien considera un poseedor ilegítimo, en busca de la restitución del inmueble. Acción romana de la *reivindicatio*, palabra que deviene de *rei* -res, cosa- y de *vindicatio* -vengar, vindicar, ganar la posesión en juicio-, por lo que reivindicación significa recuperar la cosa. Don Alberto Brenes Córdoba lo define como “reclamo de la cosa”. El autor colombiano Barragán indica que esta acción es: “*la que tiene el titular de un derecho real principalmente sobre una cosa singular y corporal, de que no está en posesión, para obtener que quien la posee sea obligado a restituirla*” (Barragán Alfonso. Derechos Reales. Editorial Temis, Bogotá, Colombia. Pág. 360). El fundamento de la acción reivindicatoria es la tutela del ejercicio de la propiedad, donde no sólo se protege titularidad, sino fundamentalmente su ejercicio; reconocimiento y tutela necesariamente implican la existencia de un mecanismo para que el propietario reúna nuevamente, bajo una misma titularidad, los atributos del dominio, que garantiza el pleno ejercicio de la posesión, derecho más importante de los que forman la propiedad, - artículo 264 Código Civil-. Supone ésta figura tres presupuestos ya bien definidos en la sentencia apelada, cuáles son: legitimación activa, legitimación pasiva e identidad de la cosa; a falta de alguno, la acción invocada no prospera.-

IV.- Ahora bien, en cuanto a las fincas N° 38169-000 a nombre del señor Omar Briceño Cárdenas y la N° 33145-000, perteneciente al Banco Nacional, concuerda este Tribunal -con las apreciaciones del a quo- de que revisados los planos catastrados de ambos fundos, así como el informe emanado por el perito, se está prácticamente ante los mismos inmuebles, con alguna leve diferencia en la medida, sin embargo, la localización según lo indicó el perito es la misma, por lo que no cabe ninguna duda de que ambos responden a



Línea

la misma circunscripción territorial. El experto claramente indica que los planos son casi idénticos, ubicados entre las mismas coordenadas, señalando en definitiva que se refieren a la misma finca, cumpliéndose así con el presupuesto de la identidad. Sin embargo, respecto a la legitimación activa y pasiva, no sucede lo mismo, se entiende que la legitimación activa la ostenta aquél que no sólo es el titular registral del bien, sino que es el dueño, entendido como quien posee o ejerce actos de posesión sobre el mismo; mientras que el legitimado pasivo es quien posee en forma ilegítima, quien se dice propietario, sin tener un justo título que lo acredite como tal. Respecto a la legitimación activa ya la Sala Primera de la Corte de Justicia, al resolver el recurso de casación presentado contra la sentencia del Tribunal Superior Segundo Civil, dentro del proceso ordinario de Pedro José Cárdenas Obando contra Omar Briceño Cárdenas expresó: " VI. En cuanto a la legitimación activa, el propietario para estar legitimado debe ser el dueño. Conforme al artículo 316 del Código Civil a todo propietario le asiste la facultad de reclamar en juicio la cosa objeto de su propiedad, así como el libre goce de todos y cada uno de los derechos que dicha propiedad comprende, el artículo 320-referido específicamente a la acción reivindicatoria señala que puede dirigirse contra todo el que posea como dueño salvo que otro la hubiere adquirido por usucapión; el 321 señala que procede incluso contra el que poseía de mala fe y ha dejado de poseer, aún cuando el reivindicador prefiera dirigirse contra el actual poseedor. Esto quiere decir que única y exclusivamente se encuentra legitimado en forma activa aquél que tenga una titularidad preferente sobre el bien, de ahí que debe exigirse necesariamente al propietario el carácter de dueño para que pueda reclamar con éxito el bien que se persigue. En otras palabras para ejercer la acción reivindicatoria con éxito no basta ser propietario con base en el Registro Público de la Propiedad, pues ello implica una mera titularidad. Ser dueño significa haber ejercido en el bien reclamado los atributos del dominio, y en particular haber sido poseedor, demostrando la existencia de actos posesorios efectivos y estables, conducentes a demostrar ser propietario en la realidad, sea por sí o por sus anteriores transmitentes. Ser dueño no significa solamente serlo conforme a un documento sino haber realizado además actos de ejercicio y de goce. En cuanto al ejercicio a través de actos de disposición y concretamente a través de una posesión, suficientes para demostrar que la protección judicial se da respecto de quien en un momento determinado tuvo completos todos los atributos del dominio, en



Línea

forma plena. Sobre el particular Casación ha sostenido reiteradamente este criterio como en la sentencia N° 24 de 9 horas 30 minutos del 27 de marzo de 1952". En el presente caso el actor no ha demostrado haber realizado actos posesorios sobre el inmueble en discusión, o sea, no ha ejercido como dueño del dominio de ese fundo. En cuanto a la legitimación pasiva, tampoco lleva razón el apoderado de la actora al señalar que el demandado no posee justo título; pues se ha demostrado la existencia de la inscripción del inmueble a favor del señor Briceño, a través de una información posesoria desde el año mil novecientos setenta y siete, además la prueba testimonial es conteste al manifestar sobre los actos posesorios ejercidos durante muchos años por don Omar. Todo lo cual no deja dudas que el demandado es propietario del fundo inscrito a su favor, así que en él se reúnen las condiciones propias de todo aquél que es dueño de un bien.

V.- Es claro entonces que no se cumplen los presupuestos de la legitimación activa ni la legitimación pasiva; la primera porque el actor no es el dueño poseedor del inmueble y la segunda porque el demandado tiene una posesión legítima, pues su título está inscrito. Razones por las que se comparte la solución dada por el juez de instancia, confirmándola."⁸

d. SOBRE TITULACIONES REALIZADAS EN PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

"I.- AGRAVIOS: Frente a la gestión de la parte aquí inconforme, que pretende el registro del plano recibo número 921434, el Catastro le anotó como defectos: "timbres y derechos, inscripción no procede, abarca parte de zona marítimo terrestre". El análisis debe centrarse en éste último defecto únicamente y así los argumentos del apelante se circunscriben a que la propiedad que corresponde al plano solicitado para catastrar, se encuentra debidamente inscrita a nombre de Quintas de Brasilito S.A., matrícula de folio real 5-043461 Partido de Guanacaste. Por ello, alega que el Catastro debe sujetarse a cumplir la Ley y someterse a ella si el plano cumple con todos los requisitos sin que sea dable que se atribuya funciones ajenas a su competencia.

II.- FALTA DEMOSTRACIÓN SOBRE EVENTUAL DESAFECTACIÓN: En el sub judice consta la secuencia histórica del inmueble en cuestión, determinándose que el Juzgado Civil de Santa Cruz en fecha 10 de enero de 1980, expidió la correspondiente ejecutoria,



Línea

la cual fue presentada al Diario y posteriormente inscrita el 11 de Febrero de ese mismo año. Al respecto, si bien la sentencia que aprueba la información ejecutoriada, constituye título inscribible, pero lo que no consta es que hubiese cursado el trámite bajo la vigencia y beneficio de una ley objeto de desafectación temporal de la zona marítimo terrestre. El espíritu del Transitorio V de la Ley 6043 es el de exceptuar los derechos de particulares que entonces estuvieren consolidados o en vías de reconocimiento por información posesoria, en el entendido de que la sentencia que aprueba la información tiene efectos presuntivos; no constitutivos (Artículo 10, párrafo 1º, Ley de Informaciones Posesorias y artículo 456 del Código Civil). Desde muy antigua data, los dos litorales evidencian afectación en bloque a dominio público, **lo mismo la Ley de Aguas N° 276 de 27 de agosto de 1942 y sus reformas**, y actualmente la zona marítimo terrestre en la Ley 6043 de 2 de marzo de 1977, las propiedades inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de particulares configuran una excepción, pero en una situación como la de análisis, compete a los particulares interesados demostrar la adquisición de su título adecuado al ordenamiento, es decir, deben necesariamente acreditar los presupuestos de exclusión a la regla de demanialidad. Se trata de un régimen excepcional, de imprescindible comprobación.

III.- PRINCIPIO DE INMATRICULACIÓN. LA INNECESARIA INSCRIPCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: La eficacia del régimen demanial es per se. Su existencia y publicidad se da con autonomía del Registro, sin que sea dable al titular registral alegar desconocimiento como medio para desvirtuarlo y contrarrestar la afectación. Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que caracterizan el dominio público impiden que en su contra pueda esgrimirse la figura del tercero registral para consolidar la propiedad privada ilícitamente sustraída de ese régimen. El demanio tiene publicidad legal. Lo anterior va aparejado al principio de inmatriculación de los inmuebles componentes del dominio público, el cual cuenta con una publicidad material y no necesariamente formal o registral. Frente al dominio público, las detentaciones privadas adolecen de valor obstativo, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad. La condición de bien de dominio público y uso público afecta a tercero, aunque tal cualidad no resulte del Registro de la Propiedad. Se trata de bienes que, por su naturaleza, no necesitan de la inscripción registral.



Centro de Información Jurídica

Línea

IV.- EFECTOS NO CONVALIDANTES DE LA INSCRIPCIÓN EVENTUALMENTE ILÍCITA DEL DOMINIO PÚBLICO: El Registro no subsana la eventual nulidad del título. La inscripción no purga los vicios que pudiera tener el documento inscrito o el acto contenido. Los vicios subsisten con prescindencia de la inscripción. **"No son buenos los títulos porque estén inscritos, sino que están inscritos porque - se presumen- buenos"** (García García, José Manuel. Derecho Inmobiliario Registral o hipotecario Tomo II. Edit. Civitas S.A., Madrid 1993, Página 230.) Nuestra Sala Constitucional, en votos N° 1975-91 y 06170-98, ha sostenido que por la índole demanial de la zona marítimo terrestre, el particular, "ante una eventual inscripción ilegítima, no adquiere ningún derecho sobre el bien, pues el acto es absolutamente nulo" Tesis ratificada por la Sala primera en sentencia N° 104-96 y de esta misma Sección del Tribunal N° 7407-98. Debemos concluir entonces, que la indebida inscripción de una propiedad sobre un inmueble localizado en la zona marítimo terrestre inhibe el despliegue directo de las potestades de administración y autotutela demanial en el mismo, mientras aquella subsista, más no elimina el deber del Estado para instar, según el caso, los actos correctivos o de impugnación que prevé la ley en procura del reconocimiento de su legítima condición de dominio público.

V.- CONCLUSIÓN: En la especie enfrentamos, si bien un título debidamente inscrito, que dicho sea de paso, se verificó sin perjuicio de terceros de mejor derecho y con las reservas legales ley general de caminos públicos y ley de aguas; **no se menciona por ninguna parte la legislación que le permita la inscripción de la zona marítimo terrestre.** La parte inconforme refiere que el plano que se confeccionó en 1973, se hizo sin las técnicas de fotogrametría, aspecto que no resultó demostrado. Según los técnicos del Catastro, el plano G-35-73, de acuerdo con la ubicación que evidencia el profesional responsable del plano, el lindero más cercano a la línea de pleamar, **se encuentra a una distancia de más de un kilómetro.** De esa finca 43461 se segregó la finca inscrita al folio real 5050344-000, que corresponde al plano G-408550-80, que incluye la zona marítimo terrestre. Es decir, si el citado plano G-35-73 le ubica a más de un kilómetro de la Zona Marítimo Terrestre, siendo evidente que nunca incorporó esos terrenos. Como el Catastro se encuentra por ley obligado a verificar que todos los planos que se registren, se ajusten al ordenamiento jurídico y correlativamente están obligados a proteger los terrenos de dominio público. Por imperativo legal,



Línea

deberá darse una verdadera concordancia entre la información del Registro Público y la del Catastro (Artículo 18 de la Ley de Catastro Nacional). En consecuencia, sin mayores abundamientos, no queda otra alternativa que proceder a confirmar el defecto señalado, para que sea dentro de un proceso jurisdiccional, con mejores elementos probatorios, y si a bien lo tienen los interesados, se llegue a dilucidar la cuestión.

VI.- Se da por agotada la vía administrativa en razón de no existir ulterior recurso.”⁹

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE TITULACIONES REALIZADAS EN PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

OJ-129-2002¹⁰

NOTA: Para una mayor comprensión, y ante lo abundante del texto, se extraen únicamente las partes que pueden ser de utilidad para la presente investigación.

III.- NORMATIVA APLICABLE EN PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

La Ley Forestal número 4465 de 25 de noviembre de 1969, en su texto original, definió así los componentes del Patrimonio Forestal del Estado:

"Artículo 18.- El Patrimonio Forestal del Estado está constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas.

Artículo 19.- 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. (...)"*

Con las reformas introducidas por las Leyes números 7032 de 2 de mayo de 1986²¹ y 7174 de 28 de junio de 1990, dicho Patrimonio fue conceptualizado así:



Centro de Información Jurídica

Línea

"El patrimonio forestal del Estado está constituido por todos 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 las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública. Este patrimonio será administrado por la Dirección General Forestal, la que inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad, cuando sea procedente, por medio de la Procuraduría General de la República, como fincas individualizadas de propiedad del Estado." (Artículo 32).

Tal acepción, aunque bajo una nomenclatura distinta, permanece prácticamente inalterada en la Ley Forestal No. 7575 de 5 de febrero de 1996:

"El patrimonio natural del Estado estará constituido por 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. (...)" (artículo 13).

Los terrenos forestales y bosques comprendidos en esta categoría están afectos al régimen de dominio público; así lo estipulaba el artículo 33 de la Ley Forestal No. 4465, según reforma hecha por las Leyes números 7032 y 7174, y lo hace ahora, en los mismos términos, el numeral 14 de la Ley Forestal No. 7575, enunciando los caracteres a través de los cuales se busca hacer efectiva su tutela para cumplir el fin que motivó la afectación:

"Los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio forestal del Estado [patrimonio natural del Estado en la Ley No. 7575], detallados en el artículo anterior, serán 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. (...)" (Lo indicado entre corchetes no pertenece al original).

De estas técnicas jurídicas de protección al dominio la que interesa para efecto de nuestro análisis es la inalienabilidad, definida por la Real Academia Española como la cualidad de inalienable: que no se puede enajenar ("Pasar o transmitir a



Línea

alguien el dominio de algo o algún otro derecho sobre ello.") o hacer ajeno.

Forma parte de "las reglas sustantivas basadas en la insusceptibilidad de los bienes de dominio público para ser objeto de propiedad privada" y a ella se ha referido este órgano asesor en los siguientes términos:

"Con respecto a la regla de la inalienabilidad, se sostiene que "encuentra su fundamento en el carácter extracomercial del demanio, del que no se puede disponer mientras esté afectado a un fin de utilidad pública." y que se ha contemplado en nuestro ordenamiento de manera general por el artículo 262 del Código Civil:

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

"(...) la inalienabilidad de los bienes demaniales impide su enajenación, parcial o total, voluntaria o forzosa, por los modos y formas del Derecho privado. Pero, supone además que aquellos "no pueden ser poseídos modo civile por los particulares." (...)

Nuestra Sala Constitucional ha sostenido una tesis análoga: "La acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio" de los bienes demaniales, los que estando fuera del comercio "no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho de aprovechamiento..." (Voto 2306-91 de 14:45 horas. del 6 de noviembre de 1991). Por ello, la mera tardanza o tolerancia de la Administración para refrenar las acciones ilícitas no concede ningún derecho al transgresor.

La idea de que el dominio público, por su naturaleza, no puede ser objeto de posesión privada se reitera, entre otras, en las resoluciones del Tribunal Constitucional números 480-90, 1055-92, 1207-93, 4472-93, 914-94, 221-94, 2767-94, 3793-94, 6079-94, 6322-94, 6785-94 y 422-96.

La antigua Sala de Casación consideró también incompatible con los fines que el legislador asigna al demanio la posesión animus domini de los particulares, entendida como facultad que corresponde a una persona de tener bajo su poder y voluntad una cosa para ejercer sobre ella de manera exclusiva los actos de uso y goce, como si fuese propietario²⁸. Las cosas públicas, en cambio,



Línea

"no son susceptibles de ser adquiridas por usucapión, ni nadie puede prevalerse de la posesión irregular que sobre las mismas tuviere". "Correlativamente tampoco puede el Estado ni sus organismos perderlas por prescripción negativa, ya que la posesión aun cuando no se manifiesta por hechos reales debe estimarse que se produce por imperio de las disposiciones que regulan su destino."

El criterio es igualmente suscrito en varias resoluciones de los Tribunales Superiores que atribuyen al ente público titular la posesión iuris sobre el demanio, ejercida "per se mientras dure la afectación del bien, careciendo el particular durante ese intervalo del derecho de poseer." (Opinión Jurídica No. OJ-064-02 de 30 de abril del 2002).

De ahí que los terrenos forestales y bosques que constituyen el patrimonio forestal o natural del Estado, como bienes integrantes del dominio público: *"...no pueden ser objeto de compraventa, ni de otros actos jurídicos que impliquen transferencia de dominio."*

En consonancia con la doctrina del dominio público expuesta, el texto reformado de la Ley Forestal No. 4465, artículo 34, y el numeral 15 de la Ley Forestal vigente en la actualidad, prohíben expresamente:

"Artículo 34.- Ningún organismo de la Administración Pública podrá expropiar, permutar, ceder o enajenar, a cualquier título, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que previamente hayan sido clasificados por la Dirección General Forestal. Si ésta los considerara de aptitud forestal, quedarán automáticamente incorporados al patrimonio forestal del Estado." (Así reformado por Leyes números 7032 y 7174).

"Artículo 34.- Ningún organismo de la Administración Pública, a excepción de los bancos de derecho público, podrá expropiar, permutar, ceder o enajenar, por cualquier título, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que previamente hayan sido clasificados por la Dirección General Forestal. Si esta los considerare de aptitud forestal, quedarán automáticamente incorporados al patrimonio forestal del Estado." (Así reformado por el artículo 167, inciso a), de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, No.7558 del 3 de noviembre de 1995)

"ARTICULO 15.- Impedimentos



Línea

Los organismos de la Administración Pública no podrán permutar, ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y Energía. Si están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al patrimonio natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público." (Ley No. 7575).

En tanto que el artículo 12 del Reglamento a la Ley Forestal No. 7575, Decreto Ejecutivo No. 25721-MINAE del 17 de octubre de 1996, especifica:

"Para efectos del artículo 15 de la Ley, cualquier venta, permuta u otro tipo de enajenación por parte del Estado, Entes Públicos menores y las Municipalidades deberán contar de previo con un visto bueno de la A.F.E."

El texto original de la Ley No. 4465 hacía una salvedad respecto al Instituto de Tierras y Colonización, pero esta previsión excepcional fue eliminada en las reformas posteriores:

"Artículo 20.- El Poder Ejecutivo traspasará al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), aquellas tierras que sean declaradas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería como de aptitud agrícola. En los estudios para los fines especificados de calificación de los terrenos, se les dará audiencia obligada a la Dirección General Forestal y al Instituto de Tierras y Colonización. Los terrenos que según la calificación, sean de aptitud forestal, el Estado los conservará como parte de su patrimonio forestal, pero podrá traspasar al ITCO o a otras entidades, terrenos de aptitud forestal, cuando se dediquen a establecer en ellos colonias para la explotación forestal."

"Artículo 28.- Ningún organismo de la Administración Pública podrá permutar, ceder o enajenar a cualquier título, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales a su cargo, sin que previamente el Ministerio de Agricultura y Ganadería los haya clasificado de acuerdo a sus condiciones ecológicas. Los terrenos que como resultado de esta clasificación, se consideren como de aptitud forestal, pasarán también a formar parte del patrimonio forestal del Estado.

Se exceptúan de esta disposición, los terrenos entregados por el Instituto de Tierras y Colonización a los pequeños y medianos agricultores bajo los distintos regímenes de tenencia, de



Instituto de Información Jurídica

Línea

conformidad con los programas de colonización y parcelación, debidamente aprobados por su Junta Directiva."

La posibilidad de traspasar terrenos al Instituto de Desarrollo Agrario se restringió aún más en los textos legales reformantes:

"Artículo 39.- El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, administrará las reservas nacionales. También deberán traspasar al Instituto de Desarrollo Agrario aquellos terrenos que este le solicite, **exclusivamente** cuando hayan sido calificados de aptitud agropecuaria." (Ley No. 4465, así reformada por las Leyes No. 7032 y 7174, el destacado no pertenece al original).

Ya ha sostenido esta Procuraduría, con carácter vinculante, que la afectación de las reservas nacionales y los fundos rústicos pertenecientes a las Instituciones Autónomas, a los fines de la Ley de Tierras y Colonización, aún cuando comprendieran los de vegetación forestal, y la administración por parte del ITCO, hoy IDA, de las reservas nacionales y tierras que se le traspasen para cumplir sus cometidos, varía a partir de la entrada en vigencia de la Ley Forestal No. 4465:

"Vino a cambiar la situación la Ley Forestal N° 4465 de 25 de noviembre de 1969, que supeditó a sus fines los bosques y terrenos forestales existentes en las reservas nacionales y fincas rurales de las municipalidades, instituciones autónomas o semiautónomas, ingresando -después de calificarlos el Ministerio de Agricultura y Ganadería de aptitud forestal- al patrimonio forestal e inalienable del Estado y administración exclusiva de la Dirección General Forestal (artículo 10, inciso c), 18, 25 y 28). Asimismo prohibió a los organismos de la Administración Pública disponer de esos terrenos sin mediar la clasificación de cita (artículo 28 *ibid* y 43 de su Reglamento). (...)

Análogos textos contiene la nueva regulación legal en materia forestal introducida, mediante Ley 7174 de 28 de julio de 1990, que reafirma la competencia de la Dirección General Forestal para administrar, conservar, mejorar e incrementar los recursos silviculturales del Patrimonio Forestal del Estado, establecer reservas forestales y clasificar terrenos forestales, con arreglo a su aptitud de uso permanente (artículo 9 y 10, incisos a, i y k).-

En cuanto concierne, se mantienen invariables las normas anteriores al señalar que el patrimonio forestal del Estado, siempre de índole demanial, está constituido por todos los terrenos y bosques forestales de las reservas nacionales y fincas.



Línea

pertenecientes a las instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública (artículo 32 y 3). (...)

Se observa entonces que las fincas boscosas de los organismos de la administración pública, oficialmente catalogadas, ingresan al patrimonio forestal del Estado, bajo administración de la Dirección General Forestal.-

La exigencia de aquellos de instar a ésta la clasificación de sus predios rurales para realizar actos traslativos de uso y goce temporáneo o dominio, configura un requisito preparatorio de inexorable observancia en la voluntad administrativa. Deviene, pues, en preceptivo y vinculante: la futura entidad concedente está obligada a recabarlo, a los propósitos dichos, y supeditada la ulterior decisión, determinando un presupuesto de legalidad, sobre cuyas bases debe adoptarse.-

Al tiempo, es prohibitiva, en tanto impide a las instituciones autónomas disponer de los terrenos forestales a su cargo sin consultar su aptitud al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.-

Pero si, como ocurrió en el presente caso, la Dirección General Forestal constata la naturaleza de las tierras, la calificación las hace ingresar "automáticamente" al patrimonio forestal del Estado, administrado por esa Dirección, con atribuciones exclusivas para controlar su conservación, fomento y aprovechamiento.-

El vocablo "automáticamente" denota un dispositivo que opera ipso iure, de pleno derecho, prescindiendo de la aquiescencia [sic] las partes y trámites posteriores. Un medio concreto y categórico tendiente a asegurar el traspaso expedito e inmediato de los terrenos por ministerio de la Ley, sin instancia judicial o voluntad de la entidad interesada, salvo en punto a inscribirlos (elementos de eficacia; no de validez)." (Dictamen C-186-90 del 6 de noviembre de 1990. Véase también, en punto a la exigencia de las instituciones de la Administración Pública de requerir la clasificación de las fincas que les han sido encomendadas y de ajustarse a sus conclusiones para disponer o no de ellas, el Dictamen C-191-96 del 27 de noviembre de 1996).

Con el mismo carácter vinculante, este órgano asesor se ha pronunciado en el sentido de que: "Al darse la declaratoria de área silvestre protegida, se presupone la calificación "forestal" de los terrenos, dándose un traslado automático al Patrimonio Natural del Estado (antes Patrimonio Forestal)" (Dictamen C-049-98 del 20 de marzo de 1998).



Línea

Así también lo ha entendido la Sala Constitucional, en el Voto No. 1763 de las 16 horas, 45 minutos del 13 de abril de 1994, en el que se acoge un recurso de amparo interpuesto contra el IDA y se dejan sin efecto adjudicaciones de parcelas acordadas por esa Institución sobre terrenos comprendidos en el área declarada Zona Protectora Tivives:

"... , toda vez que de acuerdo con los artículos 32 y 34 de la Ley Forestal, el patrimonio forestal del Estado está constituido por todos 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 las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública, por esa razón, ningún organismo de la Administración Pública -central o descentralizada- podrá expropiar, permutar, ceder o enajenar, a cualquier título, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que previamente hayan sido clasificados por la Dirección General Forestal, en cuyo caso si ésta los considerara de aptitud forestal quedarán inmediatamente incorporados al patrimonio forestal del Estado, por ese motivo si el Decreto número 17023 afectó parte de la finca adquirida por el Instituto de Desarrollo Agrario en su oportunidad, la aplicación de los términos de aquella normativa así como de los artículos citados de la Ley Forestal, es inmediata, por lo que el ente recurrido no está facultado para desaplicarlos bajo la justificación de que no ha mediado un proceso de compra que conlleve la indemnización correspondiente. Así, pues, desde el momento en que el Decreto tantas veces citado entró en vigencia, los terrenos de la finca Salinas II afectados por la Zona de Conservación de Tivives, pasaron a formar parte del patrimonio forestal del Estado automáticamente, son pues normas de aplicación inmediata, motivo por el cual desde ese momento el Instituto de Desarrollo Agrario se encontraba imposibilitado para disponer de esos terrenos y continuar con el proyecto de parcelación, (...); en otras palabras, la autoridad recurrida no puede abstraerse de acatar obligatoriamente las normas que declaran la incorporación automática al patrimonio forestal del Estado de aquellos inmuebles que se les califique como de aptitud forestal, pues esas disposiciones son de aplicación inmediata por el interés público que reviste su contenido, cual es la conservación de los recursos naturales a través del aprovechamiento sostenido y racional de los mismos (...)"



Línea

La Sala Constitucional también ha acogido recursos de amparo interpuestos contra el IDA condenándolo al pago de costas, daños y perjuicios con motivo de adjudicaciones acordadas en terrenos de valor ecológico (finca Savegre o Sábalo, ubicada fuera de un área silvestre protegida), basadas únicamente en la determinación de su vocación agrícola por un estudio semidetallado de suelos elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería:

"(...) el Instituto de Desarrollo Agrario ha procedido a la parcelación del inmueble sin tomar las medidas necesarias para proteger de manera efectiva y eficiente los recursos ecológicos y culturales del lugar. En ese sentido, se tiene por demostrado que el Instituto ignoró lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Forestal que obliga a todo organismo público, exceptuando los bancos estatales, a someter a consideración de la Dirección General Forestal, los terrenos de su propiedad que vayan a ceder o enajenar por cualquier título, con el fin de que la Dirección establezca si cuentan con aptitud forestal, caso en el cual quedarán automáticamente incorporados al patrimonio forestal del Estado. (...) En ese sentido, considera la Sala que el parcelar el inmueble con fundamento únicamente en un estudio preliminar de suelos, sin que a ese momento se contara con los correspondientes estudios especializados sobre la situación del recurso forestal y arqueológico del lugar, constituye una amenaza cierta y actual a la conservación del ambiente, que infringe por ese motivo lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución. Debe recordarse que todo organismo público está obligado a velar por los bienes naturales y culturales del país, en ese sentido se tiene que deben proveer a su conservación y desarrollo con medidas que efectivamente garanticen esos fines, todo lo cual deben realizarlo sin dejar de cumplir las funciones para las que fueron creados. En virtud de que el Instituto de Desarrollo Agrario ha puesto en peligro los recursos naturales y culturales de la finca Sábalo, sin haber determinado previamente por medio de los estudios que sean necesarios la ubicación precisa de esos bienes y la importancia biológica y arqueológica de la zona, procede declarar con lugar el recurso (...)" (Resolución No. 0367-96 de las 11 horas 21 minutos del 19 de enero de 1996).

Y este órgano asesor, ha tenido oportunidad de pronunciarse con respecto al traspaso por parte del IDA de esa misma finca conocida como "Asentamiento Savegre" a la Asociación de Desarrollo Sostenible Conservacionista Ecoturística del Pacífico Central, dictaminando al tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública:



Línea

"C. Los vicios en el caso concreto

(...) c. El inmueble donado por la Junta Directiva en su mayor parte es de dominio público, por su naturaleza forestal y, como tal, forma parte del Patrimonio Natural del Estado.

d. La Junta Directiva substrajo, mediante los acuerdos cuestionados un bien del Patrimonio del Estado sin seguir las normas substanciales procedimentales de conformidad con el Ordenamiento Jurídico Costarricense, que garantizan no sólo la integridad del patrimonio del Estado sino también el aprovechamiento de él (en la forma y en el grado que el Ordenamiento lo permita) en igualdad de condiciones.

Las anteriores características de estos revelan la existencia de vicios absolutos, evidentes y manifiestos.

Vicio en su motivo, en el tanto en que el aprovechamiento del Patrimonio del Estado, con independencia de si se encuentra protegido como reserva o no, debe encontrarse justificado tanto en su uso como en cuanto a los sujetos que reciben el beneficio, de conformidad con los fines para los cuales se adquirió y, en todo caso, según las prescripciones sobre titularidades y procedimientos que establezcan en el Ordenamiento Jurídico (artículos 33 de la Ley de Creación, 13, 14 y 15 de la Ley Forestal, 133 de la Ley General de la Administración Pública y 11 y 33 de la Constitución Política).

Vicio en su contenido, en el tanto en que se hace un traslado, de un bien perteneciente al Patrimonio del Estado, a una persona privada. Ello, además, sin autorización legal y en franca contradicción con los límites de la actividad del Instituto de Desarrollo Agrario, con los límites para el tráfico de bienes forestales y, finalmente, con los límites de la contratación administrativa (artículo 132 de la Ley General de la Administración Pública).

Vicio en su fin, mediante la forma de la desviación de poder, en el tanto en que los acuerdos no satisfacen los fines legales propios de la actividad del Instituto de Desarrollo Agrario (específicamente, artículos 2, 3 y 33 de la Ley de Creación y 130 y 131 de la Ley General de la Administración Pública) .

Tal y como lo expresa Gabino Fraga:

"...debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguirse por el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario.



Línea

..." (El énfasis no es del texto original. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo Octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 300)

Vicio en la competencia pues, no existe competencia en ningún órgano ejecutor para cambiar según el caso concreto las normas establecidas para la generalidad. No existe competencia para la realización de actos ilegales. Los órganos administrativos están habilitados para actuar únicamente dentro de las relaciones normativas que integran el marco de legalidad que les es propio; consecuentemente, no se puede predicar la competencia en relación con la realización de actos no autorizados legalmente (artículos 11 de la Constitución Política, y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública -véase en este sentido, Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón. La Doctrina de los Vicios de Orden Público. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, págs. 235 y sigts., 274 y 275; García De Enterría. Curso de Derecho Administrativo, Quinta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1989, Tomo I, págs.607 y siguientes, y dictámenes de este Despacho, entre otros, números C.299-86 de diecisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y seis y C-019-87 de veintisiete de enero de mil novecientos ochenta y siete).

Vicio en el procedimiento, en el tanto en que, en todo caso, dada la naturaleza jurídica de este bien, no se podía hacer u ordenar ningún traslado de dominio con prescindencia de los controles establecidos en el Ordenamiento Jurídico, en este caso, necesarios para garantizar los fines de la Hacienda Pública, el Patrimonio Natural del Estado y aquellos por los cuales fue creado el Instituto de Desarrollo Agrario. Todo ello, además, contradiciendo la sentencia de la Sala Constitucional dictada en relación con los actos de disposición sobre el mismo bien, aunque con oportunidad de un proyecto de parcelación.

El incumplimiento de los procedimientos legales además, determinó la ausencia de un presupuesto para el ejercicio de la competencia (artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública) y, a la vez, se constituyó en un supuesto real facilitador de los demás vicios.

(...)

CONCLUSION

En la especie, según lo hemos señalado, concurren claramente vicios substanciales que desplazan todos los elementos materiales de los actos cuestionados e igualmente uno de los elementos formales: la competencia. La existencia de los vicios, además, se



Centro de Información Jurídica

Línea

desprende de la mera lectura de las normas del Ordenamiento Jurídico Costarricense relacionadas con el caso concreto, específicamente, de las propias del régimen forestal protector, el régimen de administración agraria y del régimen de contratación administrativa.

De conformidad con los hechos establecidos mediante este procedimiento administrativo y el Ordenamiento Jurídico, especialmente los artículos 11 y 33 de la Constitución Política; 11, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 166, 172, 173 y 174 de la Ley General de Administración Pública; 66, 67 en relación con el 68, todos de Ley de Tierras y Colonización; 2, 3, 8, 32 y 33 de la Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario; 13, 14 y 15 de la Ley Forestal; 12 del Decreto N°25721 (Reglamento a la Ley Forestal); 69 de la Ley General de Contratación Administrativa; 70 del Reglamento General de Contratación Administrativa; 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se emite dictamen favorable para la declaración de la nulidad absoluta evidente y manifiesta de los actos administrativos mediante los cuales se autorizó donar a la Asociación de Desarrollo Sostenible Conservacionista Ecoturística del Pacífico Central la finca inscrita en el Partido de Puntarenas, folio real 82.118-000." (Dictamen **C-001-2000 del 6 de enero del 2000**).

Una protección adicional de los terrenos forestales se busca a través de las limitaciones impuestas al IDA para su adquisición y posterior parcelación, en la Ley de Tierras y Colonización, la Ley de Uso, manejo y conservación de suelos y su Reglamento:

"Artículo 50.- Toda adquisición de tierras que lleve a cabo el Instituto para los fines de parcelación o colonización establecidos en esta ley, debe estar precedida de un estudio de su situación legal y geográfica, para lo cual se levantará el plano del terreno y se enlazará, en posición acimut y altitud con la red de triangulación y nivelación del Instituto Geográfico; se estudiarán, además, sus posibilidades de explotación económica y demás condiciones determinantes de las posibilidades de orden natural y técnico de los predios. Igual estudio deberá hacerse respecto de las tierras que el Instituto tome en arrendamiento o administración con los mismos fines." (Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961)

"Artículo 51.- Los inmuebles que el Instituto adquiera, arriende o administre, para los fines del artículo anterior, deberán ser objeto de avalúo. Los peritos nombrados al efecto tomarán en



Línea

cuenta, además de otros elementos que contribuyan a una tasación justa, los siguientes factores:

a) Clase de tierra de acuerdo con su aptitud agrícola; (...)” (Ley de Tierras y Colonización).

"Artículo 69.- (...) El Instituto de Desarrollo Agrario deberá considerar las directrices definidas por la Ley de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos, para valorar la adquisición y adjudicación de terrenos. Es obligación suya disponer de estudios de capacidad de uso de la tierra, antes de adquirirla, para fines de titulación.

Toda adjudicación de terrenos deberá limitarse a que la utilización del terreno adjudicado no pueda ir en contra de la capacidad de uso del terreno. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación." (Ley de Tierras y Colonización, así adicionados estos dos párrafos finales por el artículo 64 de la Ley de Uso y Conservación de Suelos No.7779 de 30 de abril de 1998).

ARTÍCULO 26.- La adquisición de terrenos y su adjudicación por parte del Instituto de Desarrollo Agrario de acuerdo con sus competencias legales, deberá tomar en cuenta las directrices definidas en el Plan nacional y los planes por áreas de manejo y conservación de suelos. (Ley de Uso, manejo y conservación de suelos, No. 7779 de 30 de abril de 1998).

ARTÍCULO 27.- Será obligatorio para el Instituto de Desarrollo Agrario disponer de estudios de capacidad de uso de la tierra, antes de adquirir terrenos para fines de titulación.

Toda adjudicación de terrenos deberá tener como limitación que el uso del terreno adjudicado no pueda ir en contra de su capacidad de uso. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación, aparte de otras penas con que se pueda castigar por los delitos que le sean imputables. (Ley de Uso, manejo y conservación de suelos)

Artículo 60. -Es obligatorio para el IDA contar con estudios de suelos, al menos a nivel de semidetalle en coordinación con el MAG, de previo a toda compra de fincas, parcelación, adjudicación, titulación, arrendamiento, (...). (Reglamento a la Ley de Uso, manejo y conservación de Suelos, Decreto No. 29375-MAG-MINAE-S-H-MOPT de 8 de agosto del 2000).

Artículo 61. -Por ningún concepto el IDA podrá adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos. (Ibídem)

Artículo 62. -Si del estudio de suelos y la clasificación de las tierras, no sea procedente la titulación para fines agrarios o



Centro de Información Jurídica

Línea

urbanos, el IDA las destinará en su caso a reserva nacional traspasándolas en su caso al MINAE. (Reglamento a la Ley de Uso, manejo y conservación de Suelos).

IV.- ANÁLISIS LEGAL DE LA ADJUDICACIÓN DE TERRENO UBICADO DENTRO DE LA RESERVA FORESTAL GOLFO DULCE

La expropiación de las fincas inscritas en el Registro Público de la propiedad, Partido de Puntarenas, con los números 22048, 8947 y 22046, hizo ingresar en el Patrimonio Forestal del Estado, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Forestal No. 4465, vigente en ese momento, las áreas comprendidas dentro de los límites de la Reserva Forestal Golfo Dulce:

"Artículo 18.- El Patrimonio Forestal del Estado está constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas."

En este contexto, el numeral 20 del mismo cuerpo legal habría permitido traspasar al ITCO, de aquellas tierras, las de aptitud agrícola declaradas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con audiencia obligada a la Dirección General Forestal o bien aquellas de aptitud forestal así calificada por ese órgano, para el establecimiento de colonias de explotación forestal.

Sin embargo, y de acuerdo con lo indicado en los considerandos del Decreto 8494 de 28 de abril de 1978, que crea la Reserva Forestal Golfo Dulce y los Decretos números 9388-A del 30 de noviembre de 1978 y 10142-A del 12 de junio del año siguiente que lo reforman,³⁷ los terrenos de aptitud agropecuaria fueron excluidos de la delimitación del área protegida; por lo que, únicamente quedaría el supuesto de terrenos para el establecimiento de colonias de explotación forestal, que también sería aquí cuestionable, toda vez que se echa de menos la audiencia obligada a la Dirección General Forestal a que alude el artículo 20 de la Ley No. 4465 vigente a ese momento.

Ahora bien, aún si se tomara como cumplido este requisito legal, que no lo aparenta estar, lo cierto es que para el momento en que se produce la adjudicación al señor Manuel Alpizar Vega (25 de noviembre de 1998, fecha en que se toma el acuerdo No. 11 de la sesión No. 088-98), ya el citado artículo 20 de la Ley No. 4465 no se encontraba vigente, y de acuerdo con la nueva legislación, los terrenos de aptitud forestal (artículo 34 de la Ley No. 7174) o con cobertura boscosa (artículo 15 de la Ley No. 7575), automáticamente quedan incorporados al patrimonio natural del



Línea

Estado, y por lo tanto, no podía ser traspasado a particulares por su naturaleza demanial (recuérdese que el inmueble adjudicado se encuentra dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, y según el plano No. P-488147-98, es de naturaleza de bosque y tacotal).

Por tal circunstancia, y encontrándose ya promulgada la Ley No. 7174, con sus artículos 33 y 34, es que resultan totalmente contrarias al régimen legal prevaleciente las recomendaciones del Lic. Jorge Manuel Solano Chinchilla, Jefe del Departamento Legal del IDA, en su Oficio No. DL-060-92 del 29 de enero de 1992, en el sentido de que *la Dirección General Forestal, conforme al procedimiento que cupiere en Derecho, emita resolución suspendiendo la aplicación de los artículos 32 y 34 de la ley Forestal en los terrenos propiedad del IDA abarcados por la Reserva Forestal Golfo Dulce, con fundamento en el hecho de que los mismos no han sido indemnizados al Instituto Propietario, y por ende su aplicación resultaría inconstitucional. Consecuencia de lo anterior, la Dirección General Forestal otorgará el permiso o visado correspondiente a los planos que le presente el IDA levantados sobre dicha área, en los términos del artículo 47 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional. (...)*"

Amén de que presume la existencia de un procedimiento jurídico para que la Administración Dirección General Forestal suspenda la aplicación de una Ley por considerarla inconstitucional, en contraposición a los principios de legalidad y de jerarquía normativa (artículo 11 de la Constitución Política, numerales 6 y 10 de la Ley General de la Administración Pública) y en desconocimiento de las atribuciones exclusivas de la jurisdicción constitucional (artículo 10 de la Constitución Política, Títulos I y IV de la Ley de Jurisdicción Constitucional, No. 7135 de 11 de octubre de 1989). Así como también confunde el visado de los planos del artículo 47 del Reglamento a la Ley del Catastro Nacional,⁴¹ con la calificación o clasificación de los terrenos de acuerdo a su aptitud forestal, ordenada por el artículo 34 de la reforma hecha por Ley No. 7174.

El artículo 34 de cita establecía la prohibición para cualquier organismo de la Administración Pública, y por ende, el IDA, de disponer de los terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin la clasificación previa de la Dirección General Forestal, *"requisito preparatorio de inexorable observancia en la voluntad administrativa"* en los términos expuestos en el Dictamen C-186-90 quedando incorporados automáticamente al patrimonio forestal del Estado si fueran considerados de aptitud forestal.



Línea

Sin embargo, en este caso, la incorporación al dominio público resulta automática, toda vez que forma parte de un área declarada como área silvestre protegida, en los términos expuestos por la Sala Constitucional (Voto No. 1763 de las 16 horas 45 minutos del 13 de abril de 1994) y la Procuraduría General de la República (Dictamen C-049-98 del 20 de marzo de 1998).

Por lo anterior no se comparte el criterio expresado por la Contraloría General de la República en su oficio DAJ-0424 de 7 de marzo de 1997, pues precisamente el actual artículo 15 de la Ley Forestal No. 7575 constituye la autorización legal y el imperativo para el traspaso de los terrenos incorporados al patrimonio natural del Estado, por parte del IDA al Ministerio del Ambiente y Energía, a quien le corresponde por ley (artículo 13 ibíd) la administración de esos terrenos (ya con anterioridad el artículo 34 de la Ley No. 7174 contenía la misma autorización legal que a la vez sirvió de fundamento a la Sala Constitucional para emitir su Voto No. 1763-94).

Tampoco nos parecen de recibo las manifestaciones de 14 de noviembre del 2000 hechas por el entonces Presidente Ejecutivo del IDA, en respuesta a la intimación formulada por el Consejo de Gobierno a la Junta Directiva de esa entidad, que ya aquí se han citado.

En primer lugar, la cabida del inmueble adjudicado es totalmente irrelevante para los efectos que interesan, pues que éste sea de mayor o menor tamaño no afecta en nada la discordancia entre la adjudicación y traspaso del terreno respecto del ordenamiento vigente, la resolución de la Sala Constitucional y los pronunciamientos emitidos con carácter vinculante por esta Procuraduría.

En segundo lugar, el decreto expropiatorio de los terrenos, citado como fundamento legal, data de una fecha (mayo de 1979) en la que, como se ha expuesto, estaban vigentes disposiciones distintas a las de la fecha de la adjudicación; además de que, como se ha apuntado, la afectación de terrenos de aptitud forestal a los fines de la Ley de Tierras y Colonización se modificó con la entrada en vigencia de la Ley Forestal No. 4465, conservándose para el ITCO o IDA únicamente la posibilidad prevista en sus numerales 20 y 28, eliminada posteriormente.

El dictamen de la Procuraduría General de la República número C-143-83 del 11 de mayo de 1983 citado también como fundamento de la adjudicación no toma en cuenta, porque no forma parte del planteamiento que se le presentó, la problemática del patrimonio forestal del Estado, existiendo en cambio normativa y



Línea

pronunciamientos de la Sala Constitucional y de esta Procuraduría, específicos para este caso, a los cuales ya se ha hecho referencia (Voto de la Sala Constitucional No. 1763 de las 16 horas 45 minutos del 13 de abril de 1994 y dictámenes C-186-90 y C-049-98). Finalmente, no debe confundirse la clasificación o calificación de los terrenos, ordenada en el artículo 15 de la Ley Forestal vigente, con el visado consignado sobre un levantamiento topográfico en los términos del artículo 47 del Reglamento a la Ley de Catastro Nacional o el 7° de la Ley de Informaciones Posesorias:

"ARTICULO 47.- El Catastro Nacional no inscribirá planos de propiedades particulares que se encuentren localizadas en cualquier tipo de reserva o parques nacionales, excepto cuando exista autorización de la entidad correspondiente. En estos casos se anotará claramente que la finca se encuentra localizada en una reserva o parque nacional e indicará además las limitaciones a las que quedará sujeta por ley- Esta autorización deberá constar en el plano." (Decreto Ejecutivo No. 13607-J del 24 de abril de 1982).

"ARTÍCULO 7°.- Cuando el inmueble al que se refiera la información esté comprendido dentro de un área silvestre protegida, cualquiera que sea su categoría de manejo, el titular deberá demostrar ser el titular de los derechos legales sobre la posesión decenal, ejercida por lo menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto en que se creó esa área silvestre.

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

Sin excepción alguna, los planos catastrados que se aporten en diligencias de información posesoria, deberán ser certificados por el Ministerio del Ambiente y Energía, por medio del ente encargado, el cual dará fe de si el inmueble que se pretende titular se encuentra dentro o fuera de esas áreas silvestres protegidas." (Así reformado por el artículo 72, inciso c), de la Ley Forestal No.7575 del 13 de febrero de 1996, el destacado es nuestro).

En estos dos últimos supuestos legales, la voluntad administrativa que se manifiesta es respecto de la inclusión o no del inmueble dentro de un área silvestre protegida; pero no valora en ningún momento la aptitud forestal o cobertura boscosa del inmueble, aspecto que sí determina el artículo 15 de la Ley Forestal. Así,



Línea

por ejemplo, podemos tener un caso en que un inmueble perteneciente a una institución autónoma se encuentre fuera de un área silvestre protegida, pero cuya cobertura boscosa amerite su incorporación al patrimonio natural del Estado.

De todas maneras, el visado del Ministerio del Ambiente y Energía que consta en el plano, No. 029498 del 27 de abril de 1998, expresamente consigna que el inmueble se ubica dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, por lo que, lejos de autorizar su disposición en favor de particulares (que de todas formas no podría hacer por lo aquí dicho), debió llamar la atención de los funcionarios del IDA en cuanto a su probable inclusión dentro del patrimonio forestal del Estado.

Por otra parte, tampoco debe confundirse la clasificación o calificación por parte del Ministerio del Ambiente y Energía ordenada por el artículo 15 de la Ley Forestal, con la obligación del IDA de disponer, de previo a la adjudicación de parcelas, de estudios de capacidad de uso del suelo, efectuados en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, introducida por la Ley de Uso, manejo y conservación de suelos y su Reglamento.

Si bien ambos constituyen requisitos preparatorios de la voluntad administrativa, el del artículo 15 de la Ley Forestal lo es para disponer (permutar, ceder, enajenar, dar en arrendamiento) de terrenos rurales por parte de los organismos de la Administración Pública; mientras que el estudio de capacidad de uso del suelo, dispuesto en los artículos 69 de la Ley de Tierras y Colonización y 27 de la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, lo es para la adquisición de tierras con fines de titulación. Como puede verse, se trata de supuestos legales distintos y no susceptibles de remplazarse uno por el otro; y por tanto, no sería dable jurídicamente tener por sustituida la clasificación del MINAE del artículo 15 de la Ley Forestal con el estudio de suelos previamente elaborado por el Instituto de Desarrollo Agrario.

Volviendo a la historia de la adjudicación de la parcela No. 6-30, del expediente parece desprenderse que a lo interno del Instituto de Desarrollo Agrario se comprendieron algunas de las razones que aquí se han expuesto sobre la ilicitud del otorgamiento, lo que generó la apertura del procedimiento administrativo tendente a obtener la declaratoria de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, conforme al artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, del acuerdo de Junta Directiva que lo generó (número XI de la sesión 088-98 del 25 de noviembre de 1998).



Línea

No obstante, y como ya se reseñara, el expediente levantado fue devuelto por la Procuraduría General de la República en su pronunciamiento No. C-102-2002 del 18 de abril de este año, sin la emisión de un dictamen favorable sobre la existencia de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, ya que se detectaron varios vicios en el expediente de procedimiento administrativo que así lo impedían.

Preocupa a esta Procuraduría que después del dictamen de reciente cita no se haya vuelto a gestionar este procedimiento, particularmente por el plazo de caducidad de cuatro años que se encuentra cercano a cumplirse y que impediría la declaratoria en sede administrativa de la nulidad pretendida.

V. ANÁLISIS DE LA ADQUISICIÓN Y ADJUDICACIÓN DE TERRENO CON COBERTURA BOSCOSA

Para la fecha de la compra de las fincas del Partido de Alajuela números 157322 (Finca A) y 231751 (Finca B), el IDA tenía el deber de estudiar el status legal y posibilidades de explotación económica de los terrenos, así como de someterlos a un avalúo dentro del cual se tomara en cuenta la clase de suelo de acuerdo con su aptitud agrícola.

En efecto, la misma Ley de Tierras y Colonización y la Ley de Uso, manejo y conservación de suelos, obligaban a ese Instituto a disponer de estudios de la capacidad de uso de esas tierras antes de adquirirlas para efectos de titulación. Sin embargo, los elaborados en este caso, no solo son imprecisos, sino que también contrastan entre ellos.

Así, por ejemplo, mientras por un lado tenemos el Oficio DFA-137/99 de 8 de abril de 1999, suscrito por el Ing. Alfonso Quesada del Departamento de Formación de Asentamientos, que, fundamentado en el avalúo del perito Ulises Camacho, señala que la finca A tiene un área no parcelable del 38%, correspondiente a 15 hectáreas entre montaña de segundo crecimiento y área de protección de quebradas, lo que la estaría descartando; tan solo tres meses después, en agosto de 1999, los mapas preliminares de suelos y clasificación de las tierras elaborados por la Sección de estudios agroeconómicos y avalúos del Departamento de Formación de Asentamientos del IDA describen para la finca A una extensión de 7.42 hectáreas de cobertura boscosa; y el mismo Ing. Ulises Camacho Ugalde, en noviembre de 1999, "actualiza" el avalúo de la misma finca para constatar que la superficie correspondiente a



Línea

áreas de protección de quebradas y cobertura boscosa es ahora de 9 hectáreas, es decir, aproximadamente un 24,5%.

Pese a que los estudios preliminares arrojan resultados distintos en cuanto a la extensión de las áreas con cobertura boscosa, como consecuencia de haber sido elaborados algunos con base en fotografías aéreas, y otras estimaciones aparentemente sin adecuada verificación en el campo, amén de que los terrenos presentan diferencias de cabida con respecto a los planos catastrados aportados, se acuerda la compra de fincas el 27 de mayo del 2000, y en ese mismo acto se ordena la medición del inmueble, en el plazo de dos meses contados a partir de la firma de la escritura de traspaso.

Parece olvidarse aquí lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública:

"En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (...)".

Desde esta perspectiva, esta decisión parece rozar con la lógica, razonabilidad, conveniencia (oportunidad) y técnica y de ahí se derivan consecuencias como que, más de un mes después de haberse girado los cheques por concepto de pago de las fincas al señor Rafael Artavia Villalobos, mediante los oficios STOP-264-2000 del 29 de mayo y DFDA-298 del 3 de julio de 2000, se pone de manifiesto, luego de efectuados los reconocimientos en el campo, la importancia de la extensión de la cobertura boscosa y de protección, que con respecto a la finca A representan su 46.26%.

Este porcentaje de cobertura boscosa en un inmueble supuestamente comprado para efectos de parcelación, no solo contravendría criterios de razonabilidad, protección ambiental y economía presupuestaria, sino también lineamientos normativos propios del Instituto de Desarrollo Agrario, como lo es el Acuerdo XI de la sesión No. 83-91 del 11 de noviembre de 1991, en el que se aprueba el documento sobre "Lineamientos de las Políticas del Instituto de Desarrollo Agrario", donde se lee, dentro del Capítulo para la compra y adjudicación de tierras, que "las fincas a adquirir no deben tener más de un 20% de cobertura boscosa o de terrenos con aptitud forestal".

Por eso es que se torna aún más reprochable que, teniendo conocimiento del exceso de cobertura boscosa según los últimos informes, se haya acordado la adjudicación de parcelas del asentamiento Rafael Artavia en marzo del 2001 y enero del 2002, sin contar ahora con la necesaria calificación del MINAE contemplada en el artículo 15 de la Ley Forestal. Recuérdese que



Instituto de Información Jurídica

Línea

este artículo es muy claro al indicar que están sujetos a esta clasificación aquellos "terrenos rurales" que los organismos de la Administración Pública pretendan permutar, ceder, enajenar, entregar o dar en arrendamiento, sin hacer ningún tipo de excepción.

Ante la gravedad de estos hechos, la Junta Directiva del IDA acuerda solamente iniciar un procedimiento administrativo disciplinario en contra de los funcionarios que participaron en la recomendación para la adquisición de las fincas, autorizar a la Presidencia Ejecutiva para que presente la denuncia penal correspondiente y la acción civil para recuperar el dinero pagado de más.

De estas medidas adoptadas, el procedimiento disciplinario no fue más allá de la constitución del órgano director; y de la denuncia penal y acción civil a presentar se desconoce su suerte, toda vez que no recibimos respuesta del Departamento de Formación de Asentamientos y de la Presidencia Ejecutiva de ese Instituto, órganos a los que, según memorial No. JD-263-02 del 24 de julio del 2000, la Secretaría General de la Junta Directiva remitió nuestro Oficio No. No. AAA-293-2002 del 19 de julio del 2002, en el que requerimos esa información.

CONCLUSIONES

1) De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente para la fecha del acuerdo No. 11 de la sesión No. 088-98, en el que se dispone la adjudicación de la parcela 6-30 al señor Manuel Alpízar Vega, el inmueble descrito por el plano catastrado número P-488147-98, formaba parte del patrimonio natural del Estado, habiendo ingresado a éste automáticamente al pertenecer a una institución autónoma y estar comprendido dentro de los límites de la Reserva Forestal Golfo Dulce (Sala Constitucional, Voto No. 1763 de las 16 horas, 45 minutos del 13 de abril de 1994 y Procuraduría General de la República, Dictamen C-049-98 del 20 de marzo de 1998), sin olvidar su cobertura boscosa (artículo 13 de la Ley Forestal).

En consecuencia, desde su incorporación al patrimonio natural del Estado, se convierte en un bien de dominio público, y en esa medida, deviene en inalienable e imprescriptible, por lo que el Instituto de Desarrollo Agrario estaba impedido legalmente para enajenarlo (numeral 14 de la Ley Forestal), y en esa medida, procede la anulación del citado acuerdo.

Aunque esta Procuraduría, en el dictamen C-102-2002 rendido dentro del procedimiento administrativo de nulidad del acuerdo de



Línea

adjudicación, hace ver la imposibilidad de emitir un pronunciamiento favorable en los términos del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, por las razones formales allí expuestas, concluye que ello no impide un posterior examen, por lo que se insta nuevamente a dicho Instituto a enderezar los errores cometidos dentro del procedimiento administrativo, máxime teniendo en cuenta la pronta caducidad del plazo de cuatro años. Lo anterior sin prejuzgar sobre si el acto de adjudicación reviste el carácter de nulidad absoluta, evidente y manifiesta, ante la eventualidad de que nuevamente se nos requiera sobre ese punto en el futuro.

2) Con relación a la compra de las fincas al señor Rafael Artavia Villalobos, números 157322 (finca A) y 231751 (finca B), se denota de la lectura del expediente administrativo una gran incongruencia entre los informes sobre uso de suelo preliminares a la compra y los posteriores.

Estas diferencias sustanciales entre los diversos informes revelan, o una metodología inadecuada para la determinación de los estudios de suelo que dejan resultados disímiles cada vez que se realizan, o bien la comisión de actos negligentes o dolosos en la tramitación del expediente que merecen ser investigados.

Ahora bien, y vista la materialización del traspaso, pareciera que lo más práctico, por la existencia de las adjudicaciones ya acordadas, es proceder cuanto antes a que el Ministerio del Ambiente y Energía haga una clasificación de las fincas compradas, incluyendo las que fueron objeto de adjudicación, para que así se tenga un panorama claro de qué sectores de los inmuebles tienen cobertura boscosa, y proceder a su incorporación al patrimonio natural del Estado como bienes demaniales.

En caso de que algunas de las parcelas adjudicadas contuvieran áreas de bosque, verificada la clasificación del Ministerio, deberá procederse a la anulación de los acuerdos de adjudicación, y una vez liberados los terrenos, traspasarlos al Ministerio del Ambiente y Energía para su administración.

3) En los procedimientos de compra de tierras para titulación, el Instituto de Desarrollo Agrario debe tener muy claro que debe realizar en todos los casos estudios de la capacidad de uso del suelo, y que solo debe adquirir aquellos que efectivamente reúnan las condiciones para ser explotados con fines agrarios.

La metodología para elaborar los estudios de uso del suelo que realiza el Instituto de Desarrollo Agrario, visto lo ocurrido en el expediente aquí analizado, debe ser revisada, de manera que sean objetivos y acordes a la realidad de las fincas valoradas.



Línea

Para ello, debe solicitarse la colaboración al Ministerio de Agricultura y Ganadería en cuanto a los parámetros requeridos y técnicas a implementar para el correcto desempeño de la función.

Sin perjuicio de lo anterior, considera esta Procuraduría que todo estudio de capacidad de uso del suelo debe, como mínimo, acompañarse de una o varias inspecciones al terreno valorado, y no recurrir solo a otros métodos indirectos, como el análisis de fotografías aéreas.

Respecto a las adjudicaciones de parcelas en los términos de los artículos 49 y siguientes de la Ley de Tierras y Colonización, por tratarse de predios rurales, debe procederse, en todos los casos, a solicitar al Ministerio del Ambiente y Energía la clasificación de los terrenos a que se refiere el artículo 15 de la Ley Forestal, y en caso de que inmuebles valorados resulten con cobertura boscosa, deberán traspasarse a dicho Ministerio para que lo administre como patrimonio natural del Estado.

De no actuarse así, aparte del incumplimiento legal y las responsabilidades sobrevinientes, se estaría provocando un serio perjuicio al patrimonio natural del Estado, como lo podemos fácilmente constatar en el caso concreto de la adjudicación hecha al señor Manuel Alpízar Vega, que generó un aprovechamiento del bosque por parte del adjudicatario al amparo de las resoluciones No. 055-99 de las 10 horas con 29 minutos del 18 de febrero de 1999 y B ACOSA-OSP-025-2000 de las 8 horas 5 minutos del 2 de mayo del 2000, otorgadas por la Oficina Sub-regional Peninsular del Área de Conservación Osa del Ministerio del Ambiente y Energía (305 árboles, de los cuales 261 corresponden a la corta inicial y el resto a corta de árboles secos en pie y extracción de árboles caídos).

Considera esta Procuraduría que no es dable tampoco dar por satisfecho el requisito del artículo 15 de la Ley Forestal, con el simple estudio de uso de suelo que realice internamente el Instituto de Desarrollo Agrario, ya que la tarea de clasificación está conferida exclusivamente por ley al Ministerio del Ambiente y Energía.

En complemento de lo anterior, consideramos que, no obstante que los terrenos que clasifique el Ministerio del Ambiente y Energía no cataloguen como áreas de bosque, el Instituto de Desarrollo Agrario debe ser muy cuidadoso al momento de otorgar adjudicaciones en zonas contiguas o cercanas a bosques, existentes dentro o fuera de áreas protegidas, ya que la sola presencia de asentamientos campesinos que no cuenten con una debida capacitación podría redundar en perjuicio de aquellos y de otros



Línea

bienes ambientales conexos (agua, biodiversidad, paisaje, etc.) por prácticas indebidas o mal ejecutadas, tales como uso inapropiado de agroquímicos, caza de especies, tala ilegal, quemas, etc. En esos casos, conviene solicitar la colaboración de técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio del Ambiente y Energía para valorar la viabilidad concreta de proyectos agropecuarios en la zona, o bien, la posibilidad de realizar programas con énfasis en manejo agroforestal o incluso de plantaciones forestales.

- **Consulta C-321-2003** ¹¹

VII.- IMPROCEDENCIA DE TITULACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO E IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS ACCIONES PARA RECUPERARLOS

La titulación es propia de inmuebles de tráfico jurídico privado, a los que se limitan las consideraciones precedentes. Pero es del todo inaplicable a los de dominio público, en los que no tiene cabida la posesión ad usucapionem.

A tono con el principio de la imprescriptibilidad, las detenciones privadas, aunque se prolonguen en el tiempo y se apoyen en asientos del Registro Público, al margen de la ley, carecen de valor obstativo frente al dominio público (doctrina que recoge el artículo 8; Ley 22/1988 de España). En este último caso, la Administración titular debe gestionar la nulidad del título, su inscripción y el reintegro del bien (dictamen C-128-99).

Todo acto administrativo de transmisión del demanio afecto por ley, es nulo de pleno derecho, por realizarlo un órgano manifiestamente incompetente y ser de contenido imposible. No puede disponerse de las cosas que están fuera del comercio.

VII.1) IMPEDIMENTO DE LOS PARTICULARES DE EJERCER POSESIÓN CON ANIMO DE DUEÑOS SOBRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Como anotamos en otra ocasión, la inalienabilidad de los bienes demaniales imposibilita su traspaso, parcial o total, voluntario o forzoso, y la posesión en los términos del Derecho privado. Múltiples resoluciones de la SALA CONSTITUCIONAL reafirman que los bienes de dominio público "no pueden ser objeto de posesión privada" y que "la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio" (o la posesión). Votos 480-90, 2306-91, 2557-91, 98-92, 1055-92, 1207-93, 5399-93, 5976-93, 220-94, 914-94, 1763-94, 2767-94, 6785-94, 3793-94, 4619-94, 6079-



Línea

94, 31445-96, 3227-96, 422-96, 4815-96, 5026-94, 623-98, 7294-98, 00790-2001, entre muchas.

Es incompatible con los fines que el legislador imprime al dominio público la posesión animus domini de los particulares, o facultad de someter una cosa al poder y voluntad de una persona para ejercer sobre ella actos exclusivos de uso y goce, como si fuese propietario (*SALA DE CASACIÓN* sentencia 9:30 hrs. del 6/6/1936). Este criterio lo suscriben varias resoluciones de los Tribunales Superiores, que atribuyen al ente público titular la posesión *iuris* sobre el demanio, ejercida "per se mientras dure la afectación del bien". "Los particulares no ejercen posesión sobre esas cosas, ya que ni de hecho, ni de derecho, las tienen bajo su poder y voluntad", ni pueden pretender la propiedad. (*TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA*, resoluciones números 9282 de 1987, y de 1988 las resoluciones números 10019, 10166 y 10418. Del Tribunal Superior Contencioso Administrativo la resolución 1851 de 1976 y del Tribunal Superior Segundo Civil, Sección Primera la N° 910 de 1987).

Ello hace inaceptable las titulaciones posesorias o discusiones judiciales relativas a la tenencia o "posesión" de espacios de dominio público en detrimento de la titularidad y posesión que de pleno derecho tiene el Estado. Estarían en franca contradicción con las reglas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad que gobiernan esos bienes las situaciones que pudieran originar derechos posesorios a favor de terceros, aptos para usucapir.

VII.2) IMPROCEDENCIA DE LA USUCAPIÓN Y TITULACIÓN CONTRA EL DOMINIO PÚBLICO

De la inalienabilidad e imprescriptibilidad resulta que las cosas públicas "no son susceptibles de ser adquiridas por usucapión, ni nadie puede prevalerse de la posesión irregular que sobre las mismas tuviere" (...). "Correlativamente tampoco el Estado ni sus organismos pueden perderlas por prescripción negativa, ya que la posesión aun cuando no se manifiesta por hechos reales debe estimarse que se produce por imperio de las disposiciones legales que regulan su destino". (*Casación*, sentencia N° 122 de 16:15 hrs. del 16 de noviembre de 1965, y sentencia de *Casación*, año 1958, I Semestre de la Colección de Sentencias, pgs. 376 ss., considerando XIV).



Línea

Y más recientemente la *SALA PRIMERA DE LA CORTE*, en la sentencia N° 007-93, considerando IV, insiste en el punto: Los bienes de dominio público "no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su *imprescriptibilidad*, es decir, *la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que haya poseído*". En el mismo sentido, cfr. *SALA PRIMERA DE LA CORTE*, voto 733-F-2000, considerando IV. *TRIBUNAL SUPERIOR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA*, voto N° 1662 de 10:15 hrs. 11/12/75 y del *TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO* los números 523 de 1994 y 665 del 2002.

"Los trámites de justificación de posesión señalados en las Leyes de Informaciones Posesorias", para obtener un título de dominio inscribible se refieren incuestionablemente a "los terrenos de dominio privado y de comercio de los hombres" (Código Civil, artículo 264), "pero no a aquellos bienes públicos o de dominio público, contemplados en los artículos 261 al 263 del mismo Código". (*TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL*, N° 860 de 14 hrs. del 21 de diciembre de 1971). Sobre la imposibilidad jurídica de titular el dominio público cfr: *TRIBUNAL AGRARIO*, votos 523 de 1994 y 665 del 2002.

En bienes de dominio público "la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos; las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas". (*SALA CONSTITUCIONAL*, sentencia 2988-99, cons. III).

Esta tesis se ha seguido para dependencias públicas específicas: Es reiterada la jurisprudencia de que los bienes de la zona marítimo terrestre "son inalienables y por consiguiente no pueden ser objeto de titulación a efecto de inscribirlos en el Registro Público a nombre de particulares" (*SALA DE CASACIÓN* N° 19 de 15,30 hrs. del 30 de enero de 1970. *TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO CIVIL*, números 860 de 1971, 493 de 1971, 139 de 1972; 781 de 1974. *TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL DE ALAJUELA*, N° 1622 de 1975).

"Las fincas comprendidas en lo que es Reserva Forestal no son susceptibles de apropiación particular a través de una información posesoria, pues son patrimonio estatal". (*TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO CIVIL* N° 1087 de 8:30 hrs. del 3 de diciembre de 1976).



Centro de Información Jurídica

Línea

Hoy esta última afirmación debe matizarse con lo dispuesto en la Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7°, que exige demostrar una posesión del inmueble ubicado dentro del área silvestre protegida, de patrimonio estatal, por lo menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva declaratoria y haber protegido el recurso forestal. (Otro requisito es presentar un plano inscrito en Catastro certificado por el MINAE sobre la ubicación de la finca. Pfo. 3° *ibid.* y Opinión Jurídica O. J.-089-2002). *SALA CONSTITUCIONAL*, voto 4587-1997). "La intención del legislador es que esas áreas se hayan mantenido protegidas y conservadas durante todo este tiempo, incluso antes de la creación de las Reservas y áreas protegidas" *TRIBUNAL AGRARIO*, votos 113 de 1998, 55 del 2001, cons. VIII, 49-2002, 720-2002, 170-F-03, 173-F-03, cons. IV). Posibilita la titulación de bosques cuando se haya desarrollado una posesión ecológica. (*TRIBUNAL AGRARIO*, voto 532 de 1994).

En la posesión forestal "el poder de hecho recae sobre el recurso natural 'bosques' o 'terrenos de aptitud forestal'; y los actos posesorios deben ir encaminados a su protección y conservación. Sólo si se demuestra eso podría adquirirse o inscribirse terrenos a favor de dichos poseedores. De lo contrario, quedarían formando parte del patrimonio natural del Estado (artículo 13 de la nueva Ley Forestal), con carácter inembargable e inalienable, y su posesión no causará ningún derecho a favor de los particulares (artículo 14 de la nueva Ley Forestal)". *TRIBUNAL AGRARIO*, voto N° 173-F-03, de las 16:29 hrs. del 31/3/2003).

En lo que interesa, dijo la *SALA CONSTITUCIONAL*, en el voto 4587-97, cons. IV: "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" (...).



Centro de Información Jurídica

Línea

"... La posesión que cuenta para la usucapión debe ser anterior a la afectación del bien". (Se añade el subrayado).

La SALA PRIMERA DE LA CORTE (votos 51-95 y 59-99) sostuvo que la cualidad pública de los bosques del Estado, con las condiciones de imprescriptibilidad e inalienabilidad, "proviene del Código Fiscal de 1865", y el TRIBUNAL AGRARIO, en el voto N° 332 del 2000, para titular un inmueble dentro del Patrimonio Natural del Estado tomó como partida la Ley de Tierras y Colonización, con deber de demostrar el ejercicio de actos posesorios con por lo menos diez años antes de su promulgación. Tesis que más tarde abandonó (vid. votos 55-2000 y 49-2002).

VII.3) IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD DEL TÍTULO EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

La imprescriptibilidad acción no es ajena al Derecho Privado, donde de manera excepcional algunas acciones no están sujetas a prescripción, por la relevancia de los derechos o intereses que resguardan.

Son ejemplos: la *finium regundorum* o acción de deslinde entre dos o más fundos contiguos (Casación N° 124 de 1967 y 108 de 1973), la reivindicatoria vinculada a ésta (Sala Primera de la Corte N° 122 de 1981) y mientras otro no haya adquirido la propiedad por usucapión (Código Civil, artículo 320); la acción *comuni dividundo* o de división de la cosa en común. (Código Civil, artículo 272); el derecho de los hijos a vindicar su estado filial (Código de Familia, artículo 76); la acción de impugnación de paternidad, en condiciones normales (ídem, artículo 73); la de exigir alimentos (ibid., artículo 154); o para impugnar los actos inexistentes en los ordenamientos que los diferencian de los actos nulos (Sala Primera de la Corte, voto 199-F-91), etc.

Legislaciones sustantivas como el *Código Civil de México* tienen al respecto normas expresas de alcance general. Artículo 1137.- *Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley*". El Código Civil argentino: "Artículo 4019: Todas las acciones son prescriptibles, con excepción de las siguientes: 1. La acción de reivindicación de la propiedad de una cosa que está fuera del comercio." El *Código Civil español*, artículo 1.936, a contrario sensu: "Son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres", etc.

La imprescriptibilidad de la acción del Estado para reivindicar los bienes demaniales que le pertenecen y anular las inscripciones ilegítimas en su perjuicio, es consecuencia de la



Línea

imprescriptibilidad del derecho e impedimento para adquirirlos por usucapión.

El demanio, de patrimonio nacional, es inalienable e "imprescriptible, como imprescriptible será la acción del Estado para reclamar cualquier bien público." (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 007 de 1993, considerando VII. Y de la misma Sala, la sentencia 104-96).

La acción es un medio instrumental para la tutela del derecho, y si éste es imprescriptible, aquella también lo será. No puede haber un derecho imprescriptible con prescripción de la acción para hacerlo valer, pues lo extinguiría y haría nugatorio. A este principio aludimos en el dictamen C-128-99, pg. 16: "El derecho que tiene el Estado para ejercer la acción de nulidad del título y la cancelación del asiento de inscripción en el Registro Público obtenido por el procedimiento de información posesoria 'no está afectado por ningún término de prescripción, pues en realidad se trata de rescatar bienes que nunca habían salido de su patrimonio'. TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, sentencia N° 230 de las 15,30 hrs. del 20 de junio de 1995".

- Opinión Jurídica : 137 - J¹²

III) IMPEDIMENTO DE LOS PARTICULARES DE EJERCER POSESIÓN CON ÁNIMO DE DUEÑOS SOBRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

"Como anotamos en otra ocasión, la inalienabilidad de los bienes demaniales imposibilita su traspaso, parcial o total, voluntario o forzoso, y la posesión en los términos del Derecho privado. Múltiples resoluciones de la SALA CONSTITUCIONAL reafirman que los bienes de dominio público "no pueden ser objeto de posesión privada" y que "la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio" (o la posesión). Votos 480-90, 2306-91, 2557-91, 98-92, 1055-92, 1207-93, 5399-93, 5976-93, 220-94, 914-94, 1763-94, 2767-94, 6785-94, 3793-94, 4619-94, 6079-94, 31445-96, 3227-96, 422-96, 4815-96, 5026-94, 623-98, 7294-98, 00790-2001, entre muchas.

Es incompatible con los fines que el legislador imprime al dominio público la posesión animus domini de los particulares, o facultad de someter una cosa al poder y voluntad de una persona para



Centro de Información Jurídica

Línea

ejercer sobre ella actos exclusivos de uso y goce, como si fuese propietario (SALA DE CASACIÓN sentencia 9:30 hrs. del 6/6/1936). Este criterio lo suscriben varias resoluciones de los Tribunales Superiores, que atribuyen al ente público titular la posesión *iuris* sobre el demanio, ejercida "per se mientras dure la afectación del bien". "Los particulares no ejercen posesión sobre esas cosas, ya que ni de hecho, ni de derecho, las tienen bajo su poder y voluntad", ni pueden pretender la propiedad. (TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, resoluciones números 9282 de 1987, y de 1988 las resoluciones números 10019, 10166 y 10418. Del Tribunal Superior Contencioso Administrativo la resolución 1851 de 1976 y del Tribunal Superior Segundo Civil, Sección Primera la N° 910 de 1987). Ello hace inaceptable las titulaciones posesorias o discusiones judiciales relativas a la tenencia o "posesión" de espacios de dominio público en detrimento de la titularidad y posesión que de pleno derecho tiene el Estado. Estarían en franca contradicción con las reglas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad que gobiernan esos bienes las situaciones que pudieran originar derechos posesorios a favor de terceros, aptos para usucapir.

III.1) IMPROCEDENCIA DE LA USUCAPIÓN Y TITULACIÓN CONTRA EL DOMINIO PÚBLICO

De la inalienabilidad e imprescriptibilidad resulta que las cosas públicas "no son susceptibles de ser adquiridas por usucapión, ni nadie puede prevalerse de la posesión irregular que sobre las mismas tuviere" (...). "Correlativamente tampoco el Estado ni sus organismos pueden perderlas por prescripción negativa, ya que la posesión aun cuando no se manifiesta por hechos reales debe estimarse que se produce por imperio de las disposiciones legales que regulan su destino". (Casación, sentencia N° 122 de 16:15 hrs. del 16 de noviembre de 1965, y sentencia de Casación, año 1958, I Semestre de la Colección de Sentencias, Pág. 376 ss., considerando XIV).

La SALA PRIMERA DE LA CORTE, en la sentencia N° 007-93, considerando IV, insiste en el punto: Los bienes de dominio público "no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su *imprescriptibilidad*, es decir, la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera



Otro de Información Jurídica

Línea

derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que haya poseído". En el mismo sentido, cfr. *SALA PRIMERA DE LA CORTE*, voto 733-F-2000, considerando IV. *TRIBUNAL SUPERIOR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA*, voto N° 1662 de 10:15 hrs. 11/12/75 y del *TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO* los números 523 de 1994 y 665 del 2002.

Los trámites de justificación de posesión señalados en las Leyes de Informaciones Posesorias", para obtener un título de dominio inscribible se refieren incuestionablemente a "los terrenos de dominio privado y de comercio de los hombres" (Código Civil, artículo 264), "pero no a aquellos bienes públicos o de dominio público, contemplados en los artículos 261 al 263 del mismo Código". (*TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL*, N° 860 de 14 hrs. del 21 de diciembre de 1971). Sobre la imposibilidad jurídica de titular el dominio público cfr: *TRIBUNAL AGRARIO*, votos 523 de 1994 y 665 del 2002.

En bienes de dominio público "la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos; las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas". (*SALA CONSTITUCIONAL*, sentencia 2988-99, cons. III). *Dictamen C-321-2003*.

III.2) TITULACIÓN EN ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Cuando el inmueble que se pretende titular esté dentro de un área silvestre protegida, de patrimonio estatal, la Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7°, exige demostrar una posesión "por lo menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva declaratoria y haber protegido el recurso forestal. (Otro requisito es presentar un plano inscrito en Catastro certificado por el MINAE sobre la ubicación de la finca. Opinión Jurídica O. J.-089-2002). *SALA CONSTITUCIONAL*, voto 4587-1997). 'La intención del legislador es que esas áreas se hayan mantenido protegidas y conservadas durante todo este tiempo, incluso antes de la creación de las áreas protegidas'. *TRIBUNAL AGRARIO*, votos 113 de 1998, 55 del 2001, cons. VIII, 49-2002, 720-2002, 170-F-03, 173-F-03, cons. IV). Posibilita la titulación de bosques cuando se haya desarrollado una posesión ecológica. (*TRIBUNAL AGRARIO*, voto 532 de 1994).

En la posesión forestal "el poder de hecho recae sobre el recurso natural 'bosques' o 'terrenos de aptitud forestal'; y los actos posesorios deben ir encaminados a su protección y conservación.



Línea

Sólo si se demuestra eso podría adquirirse o inscribirse terrenos a favor de dichos poseedores. De lo contrario, quedarían formando parte del patrimonio natural del Estado (artículo 13 de la nueva Ley Forestal), con carácter inembargable e inalienable, y su posesión no causará ningún derecho a favor de los particulares (artículo 14 de la nueva Ley Forestal)". *TRIBUNAL AGRARIO*, voto N° 173-F-03, de las 16:29 hrs. del 31/3/2003).

La disposición de comentario (art. 7°; Ley Informaciones Posesorias, al decir de la *SALA CONSTITUCIONAL*, voto 4587-97, cons. IV, "regula "la 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". (Se añade el subrayado). *Dictamen C-321-2003*.

Acorde con el principio de función social de la propiedad, razonabilidad en su justa distribución, contraria a la existencia de latifundios, la Ley de Informaciones Posesorias fija también un límite de cabida para titular inmuebles sin inscribir: trescientas hectáreas. Artículos 2, pfo. 2°, y 15. *Opiniones Jurídicas O. J.-006-2000 y O. J.-070-2001*.

FUENTES CONSULTADAS

- ¹ CONSTITUCION POLITICA Del 7 de Noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve.
- ² CODIGO CIVIL. Ley 63 del veintiocho de septiembre de mil ochocientos ochenta y siete.
- ³ LEY ORGANICA DEL AMBIENTE Ley 7554 del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco.
- ⁴ LEY FORESTAL. Ley 7575 del trece de febrero de mil novecientos noventa y seis.
- ⁵ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. Segundo Circuito Judicial de San José. Resolución 336 de las once horas del veintisiete de julio del dos mil cinco.
- ⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 3480 de las catorce horas con dos minutos del dos de mayo del dos mil tres.
- ⁷ TRIBUNAL AGRARIO DEL SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSE. Resolución 372 de las diez horas con veinte minutos del tres de junio de dos mil cinco.
- ⁸ SECCION PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. Resolución 490 de las diez horas del primero de octubre del dos mil cuatro.
- ⁹ SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Segundo Circuito Judicial de San José. Resolución 868 de las diez horas quince minutos del dieciséis de octubre del año dos mil uno.
- ¹⁰ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Opinión Jurídica N° 129-2002, dirigido a la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, el doce de septiembre del año dos mil dos.
- ¹¹ PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Consulta C-391-2003, dirigido al Ministerio de Ambiente y Energía del nueve de octubre de dos mil tres.
- ¹² PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Opinión Jurídica 137-J, dirigido al Diputado Quírico Jiménez, el dieciséis de septiembre de dos mil cinco.