

Informe de Investigación

Título: Patrimonio Natural y Forestal del Estado

Rama del Derecho: Derecho Ambiental.	Descriptor: Patrimonio Forestal del Estado.
Palabras clave: Derecho a un ambiente sano, Patrimonio Forestal, La propiedad inmobiliaria del Estado. El Bosque en el Derecho Internacional, Patrimonio Natural, Información posesoria en zona protegida.	
Fuentes: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 05 – 2011.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Doctrina	2
a)La Sala Constitucional: El derecho a un ambiente sano y el patrimonio forestal.....	2
Principios Constitucionales en relación al ambiente.....	2
El Patrimonio Forestal del Estado. Criterio de la Sala Constitucional.....	3
b)Propiedad inmobiliaria (del Estado).....	5
c)El Bosque en el Derecho Internacional Ambiental.....	10
3 Normativa	15
Ley Forestal	15
El patrimonio natural del Estado.....	15
Propiedad forestal privada.....	16
4 Jurisprudencia.....	17
a)Información posesoria de bien ubicado en zona declarada reserva forestal.....	17
b)Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales.....	20
c)Titulación de bien ubicado dentro de zona declarada reserva forestal.....	37
d)Protección de los recursos naturales: Normativa y órganos competentes.....	40
e)Posesión forestal: Fundo ubicado dentro de área declarada reserva forestal.....	42



1 Resumen

El presente informe es sobre el tema del patrimonio natural y el patrimonio forestal del Estado. Se desarrolla por medio de doctrina, normativa y jurisprudencia, explicando temas como: el derecho a un ambiente sano y el patrimonio forestal, principios constitucionales en relación al ambiente, el patrimonio forestal del Estado en el Criterio de la Sala Constitucional, la propiedad inmobiliaria, el bosque en el Derecho Internacional Ambiental, conceptos de nuestra Ley Forestal y por último jurisprudencia sobre: la información posesoria de bien ubicado en zona declarada reserva forestal, los alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales, la titulación de bien ubicado dentro de zona declarada reserva forestal, entre otros.

2 Doctrina

a) La Sala Constitucional: El derecho a un ambiente sano y el patrimonio forestal

[Piskulich]¹

El papel que ha desempeñado la Sala Constitucional como defensora del derecho a un ambiente sano y como propulsora de la reforma constitucional del artículo 50 es indudable. Así, garantizando la supremacía de las normas y principios constitucionales, la Sala ha interpretado jurisprudencialmente los derechos y garantías ambientales que hoy sirven de bastión para los defensores de la naturaleza.

Previo a la creación de este Tribunal Constitucional, los asuntos de su competencia actual los conocían los Magistrados de la Corte Plena, conjuntamente con el resto de las atribuciones de este órgano. Esto ocasionaba serios retrasos y en general un recargo en las atribuciones de la Corte, por lo que el recurso de amparo era una vía poco utilizada para dirimir problemas ambientales. Por su parte, la vía penal es lenta, plagada de tecnicismos y en la mayoría de los casos poco efectiva. No fue sino hasta la creación de la Sala Constitucional, que la comunidad tuvo acceso a una vía rápida y efectiva para dirimir los conflictos que atañen al medio ambiente. Los criterios que ha emitido la Sala en relación con esta materia han permitido un mayor núcleo de acción en este campo.

Principios Constitucionales en relación al ambiente

Entre los principios constitucionales en relación al ambiente, la aplicación del interés difuso a esta materia es quizá uno de los mayores logros de la Sala, vanguardista incluso con relación a la modificación de la Constitución Política. Aplicando esta teoría, dicho órgano ha legitimado a toda



persona que ve amenazado su derecho a un ambiente sano a interponer un recurso de amparo. La legitimación para actuar no emana de títulos de propiedad, derechos, o acciones concretas, sino que, por ser un interés difuso, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan igualmente afectadas por los actos que vulneran sus derechos. De acuerdo a la posición de la Sala "...en tratándose del Derecho al Ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular."

Igualmente ha establecido la Sala Constitucional que el derecho a un ambiente sano es un derecho fundamental, y como tal merece la tutela constitucional. El ambiente, alega, "debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras..."

El recurso forestal también ha sido amparado por el Tribunal Constitucional en el voto # 2233-93. Dicho órgano jurisdiccional concluyó que el recurso forestal es un bien jurídico fundamental⁵, y recaló la necesidad de proteger y preservar el medio ambiente, enfatizando la importancia de los planes de manejo forestal como mecanismo para obtener la eficacia, en cada caso, de los valores fundamentales de la conservación, protección y preservación del medio ambiente natural. Así, el Estado podrá disponer de su patrimonio forestal con base en esos planes de manejo, mediante la explotación racional de los recursos naturales.

El Patrimonio Forestal del Estado. Criterio de la Sala Constitucional

Recientemente, la Corte Constitucional emitió la resolución #1763-94, que vino a resumir su posición en cuanto a la defensa del derecho a un ambiente sano. Así, basándose en los mismos precedentes que ella misma había creado, y en un esfuerzo por proteger dicho derecho, la Sala Constitucional aplicó una definición de patrimonio forestal del Estado que vino a aclarar una situación generadora de confusiones, convirtiéndose a la vez en una nueva herramienta para la defensa del ambiente. El razonamiento expresado en esta sentencia reafirma la posición de la Sala en relación con el interés difuso, el derecho constitucional a un ambiente sano y la protección del recurso forestal.

El cuadro fáctico de la sentenci a supra citada es el siguiente:

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) decidió poner en funcionamiento un programa de adjudicación de parcelas en terrenos ubicados dentro de una zona protectora, aduciendo que la finca fue adquirida por al IDA en 1977,- nueve años antes de la creación de la zona protectora-. Estos terrenos, alega la institución, no se incorporan al patrimonio forestal del Estado, al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 45 de la Constitución Política, es decir, hasta que el Estado los adquiera, sea por compra directa o por expropiación. En consecuencia, al no formar éstos parte del patrimonio forestal del Estado, no pueden someterse al régimen de limitaciones forestales del mismo, de ahí que, según el IDA, la mera autorización de la Dirección General Forestal (DGF) para realizar actividades agropecuarias haga que las adjudicaciones anteriores y las posteriores a la promulgación del decreto no devengan nulas.

Los recurrentes, amparados a la resolución de la misma Sala que admitió el interés difuso en relación con la legitimación para accionar cuando el derecho lesionado no es el ambiente, alegaron que los inmuebles habían pasado al patrimonio forestal desde el momento de la publicación del decreto, por lo que el IDA no podía disponer de los terrenos comprendidos en el área de conservación.

En el Considerando Primero de la Sentencia emitida, la Sala se basa primordialmente en el principio del interés difuso, para declarar que los recurrentes están legitimados para interponer el recurso por el simple hecho de ser miembros de la colectividad.

En el Considerando Segundo enfatiza sobre la importancia de la protección de los derechos ambientales, y define el desarrollo sostenible como "el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro."

En cuanto al fondo del asunto, consideró la Sala, de conformidad con la Ley Forestal, que "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 calificados por la DGF, en cuyo caso, si ésta los considerara de aptitud forestal quedarán, inmediatamente incorporados al patrimonio forestal del Estado."

Implicaciones

Puede, entonces tomarse del criterio establecido por la Sala, que el hecho de que no haya mediado un proceso de compra y la respectiva indemnización, no afecta la posibilidad de que los terrenos forestales pasen a formar automáticamente parte del patrimonio forestal del Estado. Con excepción de las adjudicaciones que se hubieren acordado con anterioridad a la promulgación del respectivo decreto, toda otra adjudicación acordada es nula.

El Patrimonio Forestal del Estado, de acuerdo al artículo 32 de la Ley Forestal, "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." También se incluyen dentro de éste las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre y reservas biológicas.

Como los bienes que lo integran son bienes del dominio público con un valor histórico-cultural, que reviste un interés público especial, estos gozan de una serie de prerrogativas. Primero, son inalienables, por lo que no pueden ser objeto de apropiación o de dominio de los particulares. El Estado, como único propietario legítimo de estos, está facultado únicamente a daren concesión ciertas zonas para su aprovechamiento, ya sea turístico, forestal o de cualquier otra forma que expresamente lo permita la ley. Segundo, el Patrimonio Forestal es inembargable, por lo que los bienes que lo componen no pueden ser enajenados ni gravados.

Finalmente, son imprescriptibles, de ahí que su posesión por particulares no generará derecho alguno a su favor y consecuentemente la acción reivindicatoria por el Estado es imprescriptible (Artículo 33 de la Ley Forestal).



Como instrumento de protección del recurso forestal y de todo lo que lo integra -aguas, suelo, vida silvestre, bellezas escénicas, etc...-, la condición de Patrimonio Forestal es sin duda garantía de la per.pctuidad de éstos.

La sentencia de la Sala Constitucional citada viene a recalcar la importancia de la declaración del patrimonio forestal, pues todo terreno sea de la administración centralizada o descentralizada, deberá ser evaluado por la Dirección General Forestal con el fin de que ésta lo declare de aptitud forestal. Aquellos terrenos que así sean declarados, pasarán automáticamente a formar parte del patrimonio forestal, sin necesidad de que medie un proceso de compra. Así, la institución pública o descentralizada pierde su derecho sobre ese terreno, y éste pasa a manos de la DGF. El terreno declarado de aptitud forestal pasa al dominio público y deviene, por lo tanto, inembargable, inalienable e imprescriptible.

Tratándose de instituciones tan importantes como lo pueden ser RECOPE, el IDA y las mismas Municipalidades, esta resolución limita sus posibilidades en relación con los terrenos que estos órganos puedan poseer o adquirir y que sean de aptitud forestal, pues estos adquieren un status similar al de las áreas protegidas y se limita la posibilidad de explotación de estas áreas. Sin embargo, desde el punto de vista de los intereses ambientales de un desarrollo sostenible, lo pronunciado en la sentencia de la Sala resulta muy beneficioso.

Nuevamente la jurisprudencia de la Sala, a través de la aplicación de los principios protectores del derecho a un ambiente sano, cubre las lagunas constitucionales existentes en ese momento y dota, al mismo tiempo, de nuevas herramientas al derecho ecológico costarricense.

b) Propiedad inmobiliaria (del Estado)

[Bayona]²

Cuando se alude en estas páginas al derecho del Estado sobre bienes inmuebles se prescinde del aspecto jurídico-político referente a la naturaleza, límites y manifestaciones de la soberanía que ejerce el Estado sobre todo el territorio de la nación. Mientras ésta es una cuestión inherente a la configuración del Estado-ordenamiento, nosotros nos referimos aquí a uno de los derechos subjetivos atribuidos al Estado-persona jurídica.

Resulta tentador por su simplicidad intentar distinguir ambas cuestiones, afirmando que si la soberanía es una manifestación jurídico-pública, el derecho que el Estado tiene respecto a los bienes inmuebles que integran su patrimonio será de índole jurídico-privada, pudiendo a partir de tan elemental conclusión hablar de la propiedad del Estado en el mismo sentido que se alude a la propiedad de los particulares.

Conviene señalar desde el principio que nosotros no creemos que la cuestión sea tan sencilla. ¿Qué propietario es ése que está controlado tanto en los modos de adquisición como de enajenación de los objetos de su propiedad? ¿Cómo se puede llamar propietario a quien no tiene libertad para usar ni disfrutar las cosas que integran su derecho? ¿Se puede pensar acaso que el Estado se comporta en determinadas ocasiones exactamente igual que lo hace iln particular?



Ante estas incógnitas, y sin perjuicio de confirmar nuestros puntos de vista tras el análisis del régimen jurídico general del Patrimonio del Estado, nos inclinamos por preferir el empleo de la expresión «propiedad pública» para aludir al derecho más absoluto que el ordenamiento jurídico concede a un ente público sobre los bienes en general, y en este caso concreto sobre los bienes inmuebles.

Antes de entrar en el análisis de las características que reviste el derecho del Estado sobre sus bienes inmuebles interesa puntualizar que aunque en la mayoría de los casos se trata de un derecho absoluto, un derecho de propiedad, la expresión se utiliza en términos amplios, para incluir en ocasiones algunos derechos de uso sobre los mismos. Es habitual realizar una clasificación de los bienes inmuebles en rústicos y urbanos para poner de relieve los dos usos primordiales a que éstos se destinan. Aunque nosotros sigamos en cierta medida esta división, hemos de distinguir, entre los inmuebles no urbanos, los montes, como algo esencialmente distinto de las fincas rústicas, y las minas, que constituyen un terreno cuya más acertada calificación sería la de minero, o en su caso industrial, pero que no encaja en las denominaciones habituales de urbano o rústico. En cuanto a los bienes urbanos, haremos una mención especial del Poblado de Arañones por constituir un conjunto de bienes con una regulación típica, distinta de la establecida para los demás bienes urbanos.

Para las fincas rústicas existe una distinción entre fincas inmovilizadas, que se incluyen en el Inventario General de Bienes y Derechos, y fincas que se devuelven al tráfico jurídico inmobiliario. La razón de ser de esta distinción parece consistir en la distinta naturaleza del derecho que asiste, en cada caso, al Estado sobre sus bienes. En el supuesto de los bienes inmovilizados, el derecho del Estado es absoluto y puede afirmarse que existe una propiedad sobre ellos. En el caso de los bienes que se devuelven al tráfico jurídico el Estado está obligado por mandato legal a efectuar esta devolución, pudiendo afirmarse que, en definitiva, el Estado no es verdadero propietario de estos bienes, sino tan sólo un gestor de los intereses de la Hacienda pública (en el caso de que las fincas procedan de adjudicaciones de bienes en pago de débitos tributarios) o de los entes de beneficencia (en el supuesto de fincas procedentes de abintestatos).

Existe un tercer grupo de fincas que fueron excluidas del Inventario General de Bienes y Derechos por la Circular de 14 de mayo de 1962. Este grupo es el de las fincas que se cedían al Instituto Nacional de Colonización para la consecución de la peculiar finalidad que le incumbe, de parcelación y entrega en régimen de acceso a la propiedad.

La mención de este grupo nos pone sobre la pista de la existencia de dos regímenes jurídicos distintos respecto a las fincas rústicas del Estado. Unas se entregan a un organismo autónomo especializado y otras son explotadas directamente por el Estado.

Estas últimas se someten, en todo lo referente a su arrendamiento, a la legislación común de arrendamientos rústicos, condensada principalmente en las Leyes de 23 de julio de 1942 y 15 de julio de 1954, así como en el Reglamento, ya citado, de 29 de abril de 1959, en cuyo artículo 15 se hace constar expresamente que «el Estado, la Provincia, el Municipio y cualquier entidad de carácter público u oficial tendrán como arrendadores, como dueños o como arrendatarios todos los derechos y obligaciones que establece el presente texto legal», con excepción de la prórroga obligatoria que se establece en el artículo 10 a favor del arrendatario.

El artículo 37 de este mismo Reglamento regulaba el procedimiento para ejercer el derecho preferente al arrendamiento de fincas del Estado por parte de las asociaciones agrícolas de campesinos de arrendatarios o de pequeños propietarios, pero esta situación debe entenderse



esencialmente modificada por las normas contenidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973, en cumplimiento de la disposición adicional 4.a de la Ley 35/1971, de 21 de julio, las cuales llevan a cabo una ordenación de la propiedad agrícola y de su explotación.

Esta Ley de Reforma y Desarrollo Agrario afecta igualmente a las facultades de disposición del Estado sobre sus fincas rústicas, ya que estas facultades deberán ponerse al servicio de los fines que en los artículos 2° y 3.° de la Ley se atribuyen al Estado y al cumplimiento de la función social de la propiedad rústica. En este sentido la disposición final 2.a prevé que «por disposiciones especiales se acomodarán a los preceptos de la presente Ley los que rigen para la enajenación de las diferentes clases de bienes que, sitos en "zonas regables", fueran propiedad del Estado, Provincia, Municipio o Sindicato».

La disposición final 7.a anuncia en su número 2 que «el Gobierno dictará o propondrá las disposiciones oportunas a fin de determinar para lo sucesivo el régimen de aplicación a la reforma y desarrollo agrario de los inmuebles pertenecientes al Estado y entidades públicas y susceptibles de tal aplicación sin daño de la riqueza forestal».

Otro grupo de fincas rústicas se ceden, como hemos señalado anteriormente, a un organismo autónomo especializado. Este organismo fue el Instituto Nacional de Colonización, creado por Decreto de 18 de octubre de 1939, reorganizado por Decreto de 21 de noviembre de 1947 y modificado por Decreto de 23 de julio de 1953. Dicho organismo fue suprimido por el artículo 5.° de la Ley de 21 de julio de 1971, que creó, con el carácter de organismo autónomo, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

Este organismo cuenta entre sus bienes y medios económicos con «los bienes y derechos de todas clases adquiridos por donación, herencia o legado por cualquier otro título», tal como señala el artículo 7.°, c), de la Ley 35/1971, de 21 de julio, por la que se creó este organismo, repetido idénticamente en el artículo 7.°, c), de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973. Este precepto obre, pues, la posibilidad de que el I. R. Y. D. A. reciba donaciones de otros entes, entre los que puede incluirse naturalmente al Estado.

Asimismo, el apartado a) de ese mismo artículo 7.° señala como bienes y medios económicos del organismo que se crea «los que integraban el patrimonio de los Centros y Organismos suprimidos por la Ley 35/1971, de 21 de julio». Sin embargo, en toda la normativa reguladora del Instituto Nacional de Colonización, que es el más claro antecedente del I. R. Y. D. A., no aparece ni una sola alusión a obligación alguna por parte del Estado para poner a disposición del Instituto las fincas rústicas de su propiedad.

Resumiendo, pues, el régimen jurídico de las fincas rústicas propiedad del Estado, podemos afirmar que al menos teóricamente dichas fincas pueden ser explotadas directamente, aunque se carece de una mínima organización para ello. Pueden, en segundo lugar, ser cedidas en arrendamiento, con sujeción a la legislación de arrendamientos rústicos y teniendo en cuenta la prelación que esta misma normativa concede a los arrendamientos colectivos, la cual deberá condicionarse a las disposiciones de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Cabe, por último, que las fincas sean puestas a disposición del I. R. Y. D. A. cuando este organismo las precise o le sean de utilidad para el cumplimiento de los objetivos que determinan su actuación.

Aunque constituyen indudablemente suelo rústico y, por tanto, debieran incluirse entre las fincas rústicas, hemos preferido analizar separadamente el régimen jurídico de los montes propiedad del



Estado.

Hay que puntualizar desde el principio que el concepto jurídico de monte no concuerda exactamente con el concepto geográfico. Por monte se entiende, en el ámbito jurídico, la superficie de terreno en que predomina o se ejerce exclusivamente una explotación forestal, es decir, el terreno cuyo valor económico resulta, no de su aptitud para ser objeto de una explotación agrícola o ganadera, sino de la riqueza forestal que conserva.

Por consiguiente, la distinción efectuada entre fincas rústicas y montes se realiza en atención a las características de la explotación que en ese terreno se lleva a cabo. Cuando ésta es agrícola o ganadera hablamos de finca rústica, y cuando la explotación va dirigida a la conservación e incremento de la riqueza forestal hablamos de monte. En el anterior análisis histórico hemos podido comprobar que la materia de montes ha sido objeto, casi desde los comienzos de la existencia del Patrimonio del Estado, de una normativa específica.

Una prueba adecuada de la distinción que acabamos de comentar se encuentra en el Decreto-ley de 1 de mayo de 1952. En dicha norma se reforma el artículo de la Ley sobre el Patrimonio Forestal del Estado, que exigía poner en conocimiento de este organismo todo proyecto de venta de extensión superior a 250 hectáreas, siempre que el comprador no fuera el Estado. La modificación tiene por objeto excluir aquellos casos en que, aun tratándose de una extensión superior a las 250 hectáreas, la porción dedicada a explotación agraria supere el 25 por 100 de la superficie total.

La gestión del dominio forestal del Estado se lleva a cabo actualmente por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, ya que según el número 2 del artículo 1 del Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, por el que se modifica la Administración institucional dependiente del Ministerio de Agricultura, el I. C. O. N. A. «se hará cargo de todos los bienes, derechos y obligaciones de los organismos suprimidos en ese mismo artículo, entre los que se encuentra el Patrimonio Forestal del Estado». Esta circunstancia nos obliga a considerar el régimen jurídico de los montes del Estado en relación con el P. F. E.

Aunque la creación de este organismo se remonta a 1935, la normativa básica está constituida por la Ley de 10 de marzo de 1941 y el Reglamento aprobado por Decreto de 30 de mayo del mismo año. El artículo 2.º de la citada Ley dispone que «el P. F. E. está constituido por los montes y terrenos forestales que el Estado posee en la actualidad y los que adquiera por herencia, legado o donación, las fincas que resulten propiedad del Estado por responsabilidades políticas, abintestatos, etc.».

El Reglamento de 30 de mayo de 1941 desarrolla esta norma especificando que «en el patrimonio del P. F. E. se incluyen los montes y terrenos forestales que el Estado posee en la actualidad, los terrenos eriales, baldíos, pantanosos, esteparios, egidos, costas y márgenes de propiedad indeterminada y de uso público, las fincas rústicas y forestales que resulten de propiedad del Estado..., las rentas o partes de rentas que correspondan al Estado de los montes y demás bienes y derechos constitutivos de su patrimonio forestal». Por otra parte, el artículo 6.º de este Reglamento concede al P. F. E. facultades para reclamar los bienes que considere que le pertenecen.

El procedimiento para llevar a cabo la entrega de fincas al Patrimonio Forestal del Estado fue establecido por la Orden de 13 de octubre de 1955. El artículo 1.º de esta Orden establece la obligación por parte de las Delegaciones y Subdelegaciones de Hacienda de facilitar al P. F. E. la información necesaria sobre las fincas rústicas adjudicadas. En dicha Orden se establece un régimen distinto para las fincas adjudicadas en pago de débitos tributarios y otro para las demás.



Respecto a las primeras, el P. F. E. debe pagar el recargo de apremio y el precio de los bienes que no corresponda al Tesoro. Es necesario el depósito previo de estas cantidades para poder transferir al P. F. E. el uso y disfrute de tales predios del Estado. Para las demás fincas la Orden que comentamos exige previamente la autorización del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Propiedades y Contribución Territorial, hoy Dirección General del Patrimonio del Estado.

Para el reconocimiento de límites y tasación de la finca, el Patrimonio Forestal del Estado y la Delegación de Hacienda designan a funcionarios de su plantilla. En caso de no existir acuerdo entre ambos peritos, por la Dirección General se nombrará un tercer perito de común acuerdo, cuya tasación será definitiva. La finca en cuestión se inscribe en el Inventario General de Bienes del Estado y en el Registro de la Propiedad, donde, a falta de los datos necesarios, se hará un certificado de dominio regulado por la Ley Hipotecaria. Los honorarios de los Registradores de la Propiedad corren a cargo del P. F. E.

Entre las funciones encomendadas a I.C.O.N.A. en el artículo 3.º del citado Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, el apartado c) del número 2 le encomienda «la administración y gestión de los montes incluidos en el Catálogo de los de Utilidad Pública». La alusión a un determinado grupo de montes como de utilidad pública nos impone la exigencia de analizar el régimen jurídico de esta clase de montes y plantearnos al propio tiempo su pertenencia al dominio público o, por el contrario, la corrección de su inclusión entre los bienes patrimoniales.

La referencia a la utilidad pública de los montes aparece en el número 3 del artículo 9.º de la Ley de 10 de marzo de 1941, por la que se regula el Patrimonio Forestal del Estado como motivo de adquisición de montes, ya que al ser declarados de utilidad pública cabe recurrir al procedimiento expropiatorio.

El artículo 8.º del Reglamento dictado en desarrollo de la Ley citada dispone que «todos los montes y terrenos que pasen a pertenecer al Patrimonio Forestal del Estado serán incluidos, si no lo estuvieren ya, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública pertenecientes al Estado, con todos los beneficios que implica tal inclusión».

El juego de estas dos normas le sirve a Alvarez-Gendín para sostener el carácter de dominio público de estos montes. La constatación de que los montes no figuran entre los bienes de dominio público enumerados en el Código Civil (aunque tal enumeración no es, ni mucho menos, exhaustiva) y el reconocimiento de peculiaridades en el régimen jurídico de los montes han conducido a los autores más modernos a considerar los montes como bienes patrimoniales, al menos con carácter general.

Sin embargo, nuestra preocupación por indagar el régimen jurídico de los montes ha surgido ante la existencia de una categoría de montes de utilidad pública, cuya denominación evoca el régimen jurídico de dominio público.

La declaración administrativa de utilidad pública se otorga a los montes que se encuentren en alguno de los siguientes casos: 1.º Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas; 2.º Los que sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas de lluvia; 3.º Los que eviten desprendimientos de tierras o erosión de suelos o defiendan poblados o cultivos; 4.º Los que sirvan para el saneamiento de parajes pantanosos; 5.º Los que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas, económicas y sociales de los pueblos de la comarca, y 6.º En general, las masas forestales que por su área o

situación sea conveniente conservar o repoblar por su influencia económica, la salubridad pública, el régimen de las aguas, seguridad y fertilidad de las tierras o utilidad para la defensa nacional.

La enumeración de los supuestos que dan origen a la declaración de utilidad pública pone de relieve la ambigüedad de las motivaciones, muy distintas de las causas que determinan la aplicación del régimen jurídico de dominio público a otras clases de bienes. En el caso de los montes, el cumplimiento de las finalidades de utilidad pública no requiere una gestión especial, sino que los montes de utilidad pública son gestionados por los mismos órganos encargados de la gestión de los demás montes públicos. A ello se unen las consideraciones hechas por Villar Palasí acerca de la inaplicabilidad absoluta de las características que habitualmente configuran a los bienes de dominio público. Todo ello nos conduce a sostener el carácter esencialmente patrimonial de los montes públicos sin que exista un grupo de ellos que deban considerarse como de dominio público, lo que hubiera comportado, en caso contrario, su exclusión como objeto de nuestro estudio.

La vigente Ley de Montes consagra en su artículo 25 la capacidad del Estado para adquirir mediante compraventa, permuta o expropiación aquellos montes de propiedad particular o derechos sobre los mismos, que mejor puedan contribuir al cumplimiento de los fines propios del Patrimonio Forestal del Estado. (...)

c) El Bosque en el Derecho Internacional Ambiental

[Bonnin-Retana]³

Introducción general

Al intentar referirse al lugar que ocupa la regulación jurídica del bosque en el Derecho internacional ambiental, es conveniente recordar una cifra que revela la importancia de las discusiones relativas a este recurso: son veinte millones de hectáreas de bosque las que se deforestan todos los años, un ritmo que hará desaparecer la cobertura forestal del Amazonas en el año 2040.

Esta constatación es aún más preocupante debido a que la importancia ecológica de los bosques no requiere mayor demostración. Sólo para nombrar algunas de sus funciones esenciales, los bosques absorben gas carbónico y emiten oxígeno a través del fenómeno de la fotosíntesis, ayudan a controlar algunos gases reponsables del efecto invernadero y crean la atmósfera indispensable para el sostenimiento de la vida. Por otra parte, la cobertura boscosa reduce la erosión de los suelos, disminuye la intensidad de las escorrentías, y aminora igualmente los riesgos de inundación y de encenagamiento de los depósitos y vías de agua. A todo esto, debe agregarse que el bosque representa del cincuenta al ochenta por ciento de los hábitats de especies y su biodiversidad es, en gran parte, la responsable de proporcionar una cantidad importante de productos farmacéuticos y alimentarios.

En consecuencia, toda deforestación conlleva consecuencias graves en el equilibrio ambiental mundial, para mencionar sólo dos: aumentos en la emisión gas carbónico y pérdida de riquezas biológicas.

No obstante, lógicamente se requiere de una definición de bosque para pretender una regulación



en el Derecho internacional ambiental, la pregunta es si ésta puede ser universal, atendiendo a que el término agrupa espacios diversos, tanto por su tamaño como por su contenido, e inclusive, también por su importancia ecológica. Es indiscutible la diversidad de espacios a los que se relaciona la noción de bosque, así como las distintas posibilidades de clasificación que ofrece. Esta es, entonces, la primera discusión jurídica que implica una investigación de esta naturaleza.

Resulta imposible, en nuestro criterio, brindar una única definición jurídica del bosque si se pretenden señalar características precisas en cuanto a la cantidad y cualidades de los árboles que lo componen. Una de estas definiciones establece que el bosque es un medio cubierto de árboles, siendo el árbol un vegetal leñoso de tronco único que alcanza más de siete metros de altura. Aún si se afirmara que esta definición representa el espacio forestal en su globalidad, lo cual no es cierto, no se toma en cuenta la complejidad del ecosistema forestal, aspecto que debe siempre recordarse.

En efecto, atendiendo al último criterio señalado, la organización no gubernamental Greenpeace establece una definición acertada -en nuestra opinión- de bosque, señalando que es un "ecosistema de especies de microorganismos, animales y vegetales arbóreas y no arbóreas autóctonas, que mantienen un equilibrio dinámico sin necesidad de que exista intervención humana." En el mismo sentido, conviene citar la definición de bosque elaborada por Edwin ALPIZAR del Centro Científico Tropical de Costa Rica. El autor indica que "el bosque es una composición de plantas y animales diversos, mayores y menores, vivos, que interactúan: nacen, crecen, se reproducen y mueren, dependiendo unos de los otros a lo largo de su vida. Después de muchos años, el bosque ha alcanzado un equilibrio que, de no ser interrumpido por el hombre, podrá mantenerse en equilibrio, sufriendo transformaciones muy lentamente."⁽³⁾ Nótese que sendas deficiones ostentan el acierto de enfatizar las complejas interacciones que caracterizan los ecosistemas boscosos y no el número y características de los árboles que los componen.

No obstante, con frecuencia no resulta sencillo determinar cuándo se está en presencia de un bosque, pues a menudo ni los mismos científicos y técnicos concuerdan en qué es un ecosistema boscoso y qué no lo es.

Hechas estas precisiones, conviene preguntarse acerca del lugar del bosque en el Derecho internacional ambiental, rama del Derecho a su vez frecuentemente definida, en forma general, como el conjunto de reglas internacionales que procuran salvaguardar la biosfera. Pero debe aclararse que este Derecho abarca, según la doctrina dominante, no sólo las convenciones y otros instrumentos jurídicamente vinculantes, sino también aquéllos calificados de "soft law", categoría particularmente importante para la protección del bosque. Tales instrumentos se caracterizan por imponer solamente una "responsabilidad suave" (soft responsibility) a los Estados, por lo tanto, no establecen obligaciones que les sean estrictamente exigibles.

El resguardo de los bosques no era objeto de una protección particular hasta hace aproximadamente dos décadas. Los años 80 parecen ser, en efecto, el momento donde las primeras convenciones y negociaciones internacionales acerca de este tema se multiplicaron. Podemos preguntarnos si uno de los elementos catalizadores de este movimiento fue el asesinato de Chico Mendes. Mendes era uno de los seringueiros, o recolectores de látex, que impulsó decididamente los movimientos de resistencia contra la deforestación del bosque del Amazonas, particularmente de su área brasileña. Su asesinato fue ampliamente desplegado por los medios de comunicación y contribuyó a la sensibilización de la opinión pública internacional acerca del tema de la protección de los bosques. Ahora bien, ha sido demostrado que esta sensibilización se encuentra a menudo al origen de las reglas jurídicas.

Es evidente, entonces, que los bosques tropicales son objeto de particular interés en este debate. Es en las zonas tropicales donde la biodiversidad es más rica y posee una multiplicidad de ecosistemas incomparable. En efecto, las regiones donde existe una alta concentración de diversidad genética son denominadas "centros de diversidad" o "Centros Vavilov". Dichos centros no están uniformemente distribuidos en el mundo sino que se encuentran solamente en el trópico o en el subtropico, este hecho es también reconocido por el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). No obstante, la mayor parte de esta riqueza es aún desconocida para la ciencia. La Estrategia Global de Biodiversidad del Instituto Mundial de Recursos (World Resources Institute, WRI) estima que existen 10 millones de especies en el planeta. Sin embargo, únicamente 1,400,000 han sido descritas. En la actualidad sólo un sexto de las especies de plantas han sido clasificadas de alguna forma, y sólo un uno por ciento de las especies de los bosques tropicales han sido investigadas con el fin de extraer posibles beneficios.

Adicionalmente, muchas especies tropicales se caracterizan por su endemismo. Considérese, a manera de ilustración, el caso de 19 árboles en Panamá. En 1980, científicos que estudiaban 19 árboles en Panamá descubrieron que el 80% de las 1.200 especies de coleópteros eran, hasta ese momento, desconocidas para la ciencia. Por esta razón, aún la destrucción de algunas hectáreas de bosque tropical puede ocasionar una importante pérdida de especies. Si se toma el ejemplo de los coleópteros y se estima que 16.800.000 hectáreas de bosque tropical desaparecen cada año, se comienza a dimensionar el nivel de incertidud implicado.

Por otra parte, debe notarse que este espacio natural es también el sitio en el que se enfrentan intereses poderosos y divergentes, lo que explica que la voluntad internacional de proteger el bosque sea a menudo frenada por los países donde este recurso es más abundante o importante.

Es difícil admitir que el bosque tenga una posición efectiva en el Derecho internacional ambiental, es más fácil argumentar que, en el Derecho positivo, no tiene más que un lugar frágil. Y, en vista que el Derecho aplicable al bosque no ha logrado una disminución satisfactoria de la deforestación -uno de los principales problemas que lo afectan-, un enfoque global y vinculante parece ser necesario. En efecto, un espacio sólido para el bosque debe aún construirse.

I. Un lugar frágil, a preservar

Sería inoportuno e injusto negar la existencia de un puesto cualquiera del bosque en el Derecho internacional ambiental, pues como resultado de tomar en cuenta el bosque, tanto por científicos como por la opinión pública a nivel internacional, se han generado una serie de textos mundiales y regionales. Estos textos, aún si divergen en sus objetivos y contenidos, concuerdan en cuanto a un aspecto: su aplicación efectiva es muy difícil.

De esta constatación puede concluirse que estamos obligados a acordar un sitio al bosque en el Derecho internacional ambiental. Sin embargo, si se hace referencia a un lugar efectivo, es inevitable preguntarse si el bosque puede tener un lugar efectivo en el Derecho internacional ambiental partiendo de un contexto mundial poco favorable y de la fragilidad de los textos existentes.

A. Un contexto fragilizante

La protección del bosque en el Derecho internacional usualmente maltrata la soberanía de los Estados donde se encuentran estos ecosistemas, o Estados "posesionados", debido a que se

crean fuertes obligaciones para ellos. En este sentido, el bosque es uno de los ejemplos más contundentes del interés que la comunidad internacional tiene en la conservación de un bien nacional -generalmente público-. Los intereses fundamentalmente divergentes engendran un contexto político desfavorable para una protección efectiva de los bosques y, en efecto, el marco jurídico no hace más que confirmar tales diferencias.

1. El contexto político: pobreza y responsabilidad, dos nociones directrices

La necesidad de un acuerdo internacional sobre el bosque en general no debe hacer olvidar que el interés principal es siempre los bosques tropicales, que además son los más afectados por la deforestación.

Ahora bien, estos bosques tropicales se encuentran casi exclusivamente situados en territorios de Estados que tienen dificultades particulares de desarrollo. Algunos autores identifican la crisis de los bosques con la crisis de la pobreza, argumento que no carece de fundamento. En efecto, los países en desarrollo utilizan el bosque con fines domésticos, situación difícil de revertir. Sobre el particular, François Mitterrand, con ocasión de la Conferencia Sylva en 1986, consideraba esta situación como un acto legítimo. Pero, para estos mismos países, el bosque representa sobretodo un recurso económico que no es despreciable, sin el cual su desarrollo se encontraría fuertemente comprometido. Mas por el momento, es el desarrollo a corto término, destructor del medio ambiente, el que tiene el favor de las políticas nacionales.

Los países en desarrollo se encuentran confrontados a las necesidades básicas de vivienda, de alimentación y de agua potable para sus poblaciones. Es el motivo por el cual la evaluación del riesgo ambiental es distinta a la efectuada por los países desarrollados. Ciertos riesgos, como la pérdida de la capa de ozono o el cambio climático, pueden ser menos urgentes para algunos Estados del Tercer Mundo. Estos países se encuentran generalmente más consternados por situaciones como las enfermedades o la falta de alimentos. Estas circunstancias influyen notoriamente en su capacidad de aplicar los instrumentos internacionales relativos al medio ambiente. Su estructura económica afecta también significativamente la definición del orden de prioridades. En muchos países en desarrollo, la dependencia a un producto, a una industria o a un pequeño grupo de inversionistas, es tan importante que ella afectará la voluntad del gobierno de parar un daño ambiental provocado por esta actividad.

Sin embargo, si bien la pobreza engendra una cierta destrucción del bosque, los países desarrollados ostentan una fuerte cuota de responsabilidad, lo anterior en dos niveles esencialmente. Para comenzar, la exportación de maderas, en particular de variedades tropicales, se hace principalmente hacia los países desarrollados, y, por otra parte, la deforestación se efectúa en muchas ocasiones sobre la base de las necesidades de los países desarrollados. Es por este último motivo que el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza (World Wildlife Fund, W.W.F.) se ha permitido declarar, en un comunicado de prensa, que "los bosques se transforman en hamburguesa", y, por su parte, B. SAURA se refiere a la "responsabilidad compartida de un ecocidio".

Todos estos problemas deben ser ponderados para intentar llegar a una solución integral de la pérdida de biodiversidad. Raphaél ROMI afirma que los aspectos económicos de los problemas jurídicos de la protección de los ecosistemas no pueden ser desatendidos; podemos agregar que las consideraciones que atienden al derecho al desarrollo social de los pueblos tampoco pueden ser olvidadas.

El contexto político es entonces particularmente difícil de sobrellevar en esta materia. El contexto jurídico no es más favorable tomando en consideración que hace surgir las mismas divergencias de interés.

2. El contexto jurídico: el patrimonio común de la humanidad, una noción disminuida

La noción de patrimonio común de la humanidad fue declarada por un diplomático maltés en las Naciones Unidas en 1967, a propósito del suelo y del subsuelo de los océanos. La teoría se consolidó, para los grandes fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional, y fue posteriormente oficializada por la Resolución 2340 (XXII) y, principalmente, en la Convención sobre el Derecho del Mar firmada el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay. Los principios fundamentales que caracterizan la noción de patrimonio común de la humanidad son la prohibición de apropiación nacional por cualquier Estado, la libertad de utilización por cada Estado dentro del marco de un régimen jurídico determinado (o que, en ocasiones, debe determinarse) y la obligación de tomar en cuenta los intereses de las generaciones futuras. Sin embargo, esta noción es inapropiada para los espacios forestales, así como para los recursos biológicos y biogénéticos.

Las ventajas de esta noción, evidentes en principio, son contrabalanceadas por sus inconvenientes. En efecto, ¿cómo aplicar este concepto a recursos naturales que son de una riqueza imponderable para sus propietarios? Porque hablar de patrimonio común de la humanidad es desposeer al Estado en beneficio de la humanidad. Esta noción, aunque bien adaptada a espacios que no son susceptibles de apropiación, parece difícil-mente conciliable con el bosque, sobretodo considerando el contexto político reinante.

Los países en desarrollo, que durante muchas décadas estimaron conveniente este enfoque para diversos recursos y bienes, han percibido que la teoría del patrimonio común de la humanidad, aplicada a los recursos biológicos y a los espacios forestales, contribuye a mantener la estabilidad del sistema económico internacional. Asimismo, ¿por qué denominar patrimonio común de la humanidad un recurso que se ubica preponderantemente en países específicos? La teoría del patrimonio común de la humanidad no toma en consideración que la inmensa mayoría de los recursos biológicos del mundo son utilizados para satisfacer las necesidades del mundo desarrollado, mientras la mayor parte de la población vive en condiciones de miseria en el Sur.

Cuando Alexandre KISS proponía aplica la teoría del patrimonio común de la humanidad a los bosques esenciales para la humanidad, admitía que podía ser acusado de querer ser generoso a expensas del prójimo y, en particular, de los países pobres.

Por su parte, el principio de soberanía sobre los recursos naturales, concebido en un momento con un objetivo de conservación de estos bienes contra las acciones de los países industrializados, se encuentra desde entonces en el centro de los debates. No obstante, la tendencia se ha invertido y actualmente, para algunos, dicho principio constituye un freno a la protección de los recursos naturales frente a las acciones de los países en desarrollo. Este principio forma parte del Derecho positivo, ostentando el mismo nivel que el derecho de los pueblos de disponer de ellos mismos, tal y como lo enuncia la Resolución 1803 XVII, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1962. Esta Resolución precisa que toda medida tomada a nivel internacional debe fundarse sobre el reconocimiento del derecho inalienable de todo Estado de disponer libremente de sus riquezas y de sus recursos naturales, conforme a sus intereses nacionales.

A pesar de las justificadas críticas sobre las dificultades para alcanzar sus objetivos, el CDB aborda la preservación de la biodiversidad incorporando elementos que permiten vislumbrar una clara alusión al derecho al desarrollo económico y social de los Estados del Tercer Mundo. En efecto, los Estados en desarrollo ejercen la soberanía sobre sus recursos genéticos y autorizan el acceso a los mismos a cambio de transferencia de tecnología de los países del Norte. Mas dicha transferencia de tecnología resulta de difícil alcance con los medios que brinda el Convenio.

Parece difícil, entonces, ligar el bosque a una noción apropiada en Derecho internacional en el escenario jurídico actual.

El problema de la protección del bosque es uno de los escenarios preferidos para los enfrentamientos Norte-Sur, más que una arena para el compromiso amigable. A pesar de sus divergencias, varias normas protectoras del recurso bosque han surgido.

3 Normativa

Ley Forestal⁴

TITULO SEGUNDO

El patrimonio natural del Estado

ARTICULO 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. 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.

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

ARTICULO 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.

TITULO TERCERO

Propiedad forestal privada

CAPITULO I

Manejo de bosques

ARTICULO 19.- Actividades autorizadas

En terrenos cubiertos de bosque, no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales. Sin embargo, la Administración Forestal del Estado podrá otorgar permiso en esas áreas para los siguientes fines:

- a) Construir casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la recreación, el ecoturismo y otras mejoras análogas en terrenos y fincas de dominio privado donde se localicen los bosques.
- b) Llevar a cabo proyectos de infraestructura, estatales o privados, de conveniencia nacional.
- c) Cortar los árboles por razones de seguridad humana o de interés científico.
- d) Prevenir incendios forestales, desastres naturales u otras causas análogas o sus consecuencias.

En estos casos, la corta del bosque será limitada, proporcional y razonable para los fines antes expuestos. Previamente, deberá llenarse un cuestionario de preselección ante la Administración Forestal del Estado para determinar la posibilidad de exigir una evaluación del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley.

ARTICULO 20.- Plan de manejo del bosque

Los bosques podrán aprovecharse solo si cuentan con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente. La Administración Forestal del Estado lo aprobará según criterios de sostenibilidad certificados de previo, conforme a los principios de fiscalización y los procedimientos que se establezcan en el reglamento de la presente ley para ese fin.

Al aprobarse el plan de manejo en bosque, se tendrá por autorizada su ejecución durante el período contemplado en él, sin que sea necesario obtener periódicamente nuevas autorizaciones para el aprovechamiento.

ARTICULO 21.- Regentes forestales

Los planes de manejo forestal deberán ser elaborados por un profesional en ciencias forestales, incorporado a su colegio. La ejecución estará a cargo de un regente forestal, quien tendrá fe pública y será el responsable de que se cumplan. Para ello, deberá depositar una póliza satisfactoria de fidelidad. Ambos funcionarios responderán por sus actuaciones en la vía penal y solidariamente en la civil.

La relación entre el Colegio de Ingenieros Agrónomos y los regentes forestales, así como entre ellos, la Administración Forestal del Estado y las empresas regentadas, se regirá por lo estipulado en esta ley, la Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Agrónomos, No. 7221, del 6 de abril de 1991, y el decreto ejecutivo correspondiente.

Para realizar su labor fiscalizadora sobre los regentes forestales, el Colegio de Ingenieros Agrónomos contará con los recursos asignados en el inciso h) del artículo 43 de esta ley y con las cuotas que establezca ese Colegio, las cuales pagará el regente por el ejercicio de esa actividad.

Se les prohíbe a los funcionarios públicos que gocen de la dedicación exclusiva o la prohibición, elaborar o firmar planes de manejo, inventarios, estudios industriales y de impacto ambiental, excepto cuando los efectúen para actividades personales.

4 Jurisprudencia

a) Información posesoria de bien ubicado en zona declarada reserva forestal

Posesión decenal debe ser anterior a la declaratoria de protección

[Tribunal Agrario]⁵

Voto de mayoría

"IV.- Este Tribunal de forma reiterada ha considerado que "... La Información Posesoria es un trámite de actividad judicial no contenciosa para la formalización de un título registrable sobre un derecho de propiedad que se ha llegado a adquirir por la usucapión, cumpliendo para ello con los requisitos legales correspondientes. Se exige demostrar la posesión a título de dueño, en forma quieta, pública, pacífica e ininterrumpida (artículos 1 Ley de Informaciones Posesorias y 856 del Código Civil). El titulante, aparte de carecer de título inscrito o inscribible en el Registro Público, debe manifestar expresamente que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público anteriormente.



Por razones de interés público, y para evitar una doble inscripción registral sobre un mismo bien, o bien, para tutelar a terceros de mejor derecho que el titular, la Ley exige notificar a ciertos sujetos. También estableció un trámite de oposición dentro de la Información Posesoria, en caso de que alguno de los interesados se sienta perjudicado por la titulación (artículo 8). La Ley de Informaciones Posesorias ordena al Juez tener como partes y por tanto notificarles personalmente desde el inicio de las diligencias, a los colindantes, ello por cuanto la titulación podría abarcar parte de las tierras que les pertenecen... se ordena notificar a los condueños o condóminos. Igualmente, en resguardo de los intereses del Estado, se ordena tener como parte a la Procuraduría General de la República y al Instituto de Desarrollo Agrario, para el resguardo de la propiedad sujeta al dominio público, y de la Propiedad Agraria estatal (artículo 5). Finalmente, la Ley manda a citar a todos los interesados, mediante la publicación de un Edicto en el Boletín Judicial, que puedan tener un interés legítimo en el proceso. (Ver numeral 5 de la Ley de Informaciones Posesorias).- La Ley de Informaciones Posesorias, en su artículo 7, así como las Leyes Forestales han procurado proteger los recursos forestales de la acción humana, sometiéndolos a diversas formas de manejo forestal. Aunque se ha permitido la titulación de dichas áreas, que ya declaradas como áreas de conservación pasan a formar parte del Patrimonio Forestal del Estado, se exige el cumplimiento de otros requisitos más calificados. Eso nos conduce, directamente al concepto de posesión ecológica, y al criterio de la función ecológica de la propiedad forestal. En reiteradas sentencias, tanto de la Sala Primera de Casación, como del mismo Tribunal Superior Agrario, se han establecido los principios que deben regir para resolver éste tipo de situaciones agro-ambientales. Nuestro país ha sido pionero en la construcción de los institutos de la posesión agraria y la posesión ecológica. La misma jurisprudencia ha reconocido y desarrollado estos institutos, así como el ciclo de vida de la posesión agraria y, recientemente de la posesión ecológica (dentro del más amplio criterio de la función ecológica de la propiedad forestal). La misma Jurisprudencia ha querido distinguir la propiedad y posesión empresarial donde se ejercita una actividad dirigida al cultivo del bosque, de aquella donde simplemente se realiza una actividad extractiva o bien, meramente conservativa. En estos últimos casos se estaría en presencia de una propiedad o posesión forestal (sin empresa). Precisamente es en estos casos donde la Ley Forestal viene a establecer todo un régimen jurídico para la protección de los recursos forestales, sometiéndolos algunas veces al propietario en forma obligatoria al régimen forestal y en otros casos en forma voluntaria. De esa forma, en la posesión forestal el poder de hecho se ejerce sobre un bien de vocación forestal o en su mayor parte destinado a proteger los recursos forestales, sin miras a su explotación o bien, dedicándolo a la simple extracción de especies maderables, a través de planes de manejo para lograr la regeneración natural del bosque. En uno y otro caso no existiría el desarrollo de un ciclo biológico vegetal o animal, ni asumiría el hombre ningún riesgo. Es por eso que la ley no tutela, al contrario reprime, la posesión a través de la cual se destruyan los recursos forestales de áreas protegidas. Además niega la posibilidad de adquirir derechos de posesión sobre tierras de las reservas nacionales cuando se ha ejercido una acción dañina en contra de los recursos forestales. Hoy, parte de la doctrina agrarista afirma la existencia de un Derecho forestal, con particularidades de sistema orgánico y completo, donde ocupan un lugar importante los institutos de la propiedad y posesión forestal. En Costa Rica la propiedad forestal, y también la posesión forestal como derecho real derivado de aquella, o bien concebido en forma independiente, se comienza a perfilar desde el Código Fiscal de 1885, que establece todo un capítulo en cuanto a bosques cuyas regulaciones tienden a su conservación. Posteriormente la Ley de Terrenos Baldíos No. 13 del 6 de enero de 1939 incorpora dichos principios. Luego la Ley de Tierras y Colonización en su artículo 7 amplía las reservas nacionales para la protección de tales recursos. VII. La legislación especial en cuanto a la tutela de la propiedad y posesión forestales tiene tres etapas en nuestro país. La primera etapa de la propiedad forestal se enmarca con la Ley No. 4465 del 35 de noviembre de 1969. La segunda se abre a través de una normativa mejor concebida a través de la Ley No. 7032 del 7 de abril de 1986, la cual fue posteriormente declarada inconstitucional. La última opera con la promulgación de la Ley



Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990, reformada recientemente, por Ley No. 7575 del 13 de febrero de 1996 (publicada en el alcance 21 de La Gaceta No. 72 del martes 16 de abril de 1996). En ellas, se contienen diversos regímenes de propiedad forestal, y limita el uso y aprovechamiento de los recursos por los particulares. No es posible adquirir la titularidad sobre terrenos con cobertura boscosa si no se demuestra haber protegido el recurso forestal. Su fundamento constitucional se encuentra en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución. A través de limitaciones de interés social se protege el instituto de la propiedad y la posesión forestal. Esta no es igual a la civil, ni a la agraria, se trata de una propiedad para conservar, y por tanto los actos posesorios que en ella se realicen deben tener esa finalidad.- VIII. La posesión forestal ha tenido su régimen jurídico en las Leyes Forestales mencionadas. Recae sobre un bien específico: los terrenos cubiertos de bosques o de aptitud forestal. El propietario o poseedor de tales bienes tiene la obligación de conservar los recursos forestales y no los puede aprovechar económicamente sino bajo las restricciones o limitaciones impuestas por la ley. Para la solución jurídica de conflictos que nazcan del ejercicio de la posesión forestal, se debe aplicar ese régimen jurídico especial y los principios del Derecho forestal. La Ley Forestal establece como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables.(Artículo 1). Todos los terrenos de aptitud forestal y los bosques del país, ya sea estatales o que estén reducidos a dominio particular, quedan sometidos a los fines de la ley. El régimen forestal es el conjunto de disposiciones, entre otras, de carácter jurídico, económico y técnico, establecidas por la ley, su reglamento y demás normas, que regulen la conservación, la renovación, el aprovechamiento y el desarrollo de los bosques y terrenos de aptitud forestal del país. Por ello, para adquirir la propiedad forestal por usucapión, se requiere el ejercicio de la posesión forestal. El artículo 7 de la Ley de Informaciones posesorias, reformado por la Ley Forestal, establecía, antes de su reforma: "Artículo 7.- Cuando el inmueble a que se refiere la información esté comprendido dentro de una zona declarada parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre. Las fincas que estén fuera de esas áreas y que tengan bosques, solo podrán ser tituladas si el promovente demuestra haberlas poseído por diez años o más y haber protegido dicho recurso natural, en el entendido de que el inmueble tendrá que estar debidamente deslindado con cercas o carriles." En otros términos, el poder de hecho en la posesión forestal 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).- IX. El Tribunal Agrario, había interpretado el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, antes de ser reformado por la nueva Ley Forestal, en el sentido de exigir una posesión personal, ejercida con diez años de antelación a la creación de la reserva forestal o área protegida (Véase en tal sentido los Votos No. 169 de las 9 horas 40 minutos del 22 de marzo de 1991 y No. 251 de las 14 horas del 17 de abril de 1991)...". Sin embargo, esa interpretación del artículo 7 de la Ley Forestal, fue cuestionada de "inconstitucional", por la aquí titular, y la Sala Constitucional, en Voto No. 4587-97 (publicado en el Boletín Judicial No. 188 de fecha 1 de octubre de 1997) declaró, en lo que interesa, lo siguiente: "Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, que es inconstitucional la interpretación del artículo 7 de la Ley de informaciones Posesorias No. 139 del 14 de julio de 1941, cuyo texto corresponde a la reforma producida por la Ley Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990, de acuerdo con la cual para titular terrenos comprendidos en parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales o zonas protectoras, se requiere posesión personal con diez años de



antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto que crea el área silvestre protegida, y que no favorece en estos casos la posesión transmitida por anteriores poseedores. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe...". De manera tal que los poseedores actuales pueden aprovechar la posesión transmitida...X. La Ley Forestal No. 7575, también mantuvo las restricciones en la Ley de Informaciones Posesorias, para poder titular terrenos comprendidos en áreas protegidas. Al respecto dispone el actual numeral: "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 debe demostrar ser 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."(La negrita es nuestra). Es decir, la intención del legislador es que esas áreas se hayan mantenido protegidas, conservadas durante todo este tiempo, incluso antes de la creación de las Reservas y áreas protegidas...". (Resolución de las 14:50 horas del 20 de febrero de 1998 que responde al Voto No. 113). V.- En cuanto a lo alegado por el recurrente respecto a que el hecho que el bien estuviera dentro de la Reserva Forestal Río Macho, surgió en el transcurso del proceso, pues desde que se inicia el procedimiento ello es sabido pues uno de los requisitos iniciales es la certificación del Ministerio del Ambiente y Energía donde se hace constar tal circunstancia (véase folio 2), presentada por el promovente al iniciar el proceso. Este documento indica, el bien objeto de titulación se encuentra dentro de dicha área silvestre protegida creada por Decreto Ejecutivo N° 1-A del 23 de enero de 1964. Partiendo de lo expuesto es claro tal circunstancia era de conocimiento y por lo tanto era su obligación demostrar una posesión decenal con anterioridad a la fecha indicada en que se creó al Reserva Forestal Río Macho.

VI.- En cuanto al alegato referido a la prueba para mejor resolver que señala no fue evacuada por el juzgador, se hace necesario indicarles al recurrente dicha prueba es facultativa del juez no de las partes. La parte titular además, debía desde el momento en que ofreció prueba testimonial, corroborar los testigos conociesen el terreno durante el tiempo suficiente para poder probar los hechos por ella afirmados. Si por error o ignorancia, del peticionante o de su asesor legal, no los acredita en la forma debida en el momento oportuno, es una carga que solo debe imputarse en su contra bajo su responsabilidad. No corresponde al juez subsanar dicha situación, salvo que, sin violentar sus funciones y en tutela de los derechos de la parte y con respecto del ordenamiento vigente, considere en forma fundada, sea estrictamente necesario recibir alguna prueba adicional. Si el promovente no logró demostrar la posesión decenal previo a la declaratoria de área silvestre protegida en fecha 23 de enero de 1964, es un problema de prueba propio del promovente no del Despacho como lo pretende hacer ver el apelante, tal y como se indicó. Los testigos ofrecidos no pudieron demostrar la posesión decenal antes de la fecha indicada pues el deponente Carlos Enrique Segura Flores ni siquiera había nacido para la fecha en que se afectó al demanio público el bien al declararse área silvestre protegida y otro de ellos nació dos años antes de la declaratoria (Víctor Manuel Calvo Robles). En síntesis no lleva razón el promovente pues no demostró la posesión decenal previa a la creación del área silvestre protegida; por lo que se comparte el fallo dictado."

b) Dominio público: Alcances del concepto de patrimonio natural del Estado en zonas forestales

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI]⁶

Voto de mayoría

“ IV . -EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO COMO EXPRESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, RECONOCIDO Y TUTELADO POR EL DERECHO DE LA CONSTITUCIÓN . Considera este órgano colegiado que, previo al examen de legalidad de las conductas administrativas cuya nulidad se reclama, es necesario referirse , de modo general, al Patrimonio Natural del Estado, como un bien demanial. Lo anterior toda vez que, en el caso concreto, parte fundamental de la controversia radica en determinar si el inmueble objeto de este proceso, constituye o no Patrimonio Natural del Estado, a efectos de establecer si las conductas administrativas mediante las cuales se tituló la propiedad en favor de la demandada Rodríguez Chávez, se ajustaron o no al Ordenamiento Jurídico. En ese sentido, debe señalarse que mediante la resolución No. 0063-2009, dictada por esta Sección, a las 16 horas del 19 de enero de 2009, se indicó en lo que interesa para el dictado de esta sentencia, lo siguiente: **“... Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En Costa Rica, el reconocimiento y tutela en el Derecho de la Constitución del citado derecho fundamental no tiene como punto de partida la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, dispuesta por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro. Lo anterior toda vez que ya que desde la promulgación del texto constitucional en el año 1949, la voluntad del Constituyente fue clara al establecer en el artículo 89, que: “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”; lo cual, se complementa con la tajante declaración contenida en el artículo 21, en el sentido de que en nuestro país, “La vida humana es inviolable”. La integración de lo dispuesto en ambos artículos implica, que la necesidad de preservar el medio ambiente –aunque en esa época el Constituyente utilizara el término de bellezas naturales-, trasciende una finalidad de carácter meramente cultural, para convertirse en una necesidad vital de todo ser humano, pues constituye un presupuesto esencial para hacer efectivos otros derechos fundamentales como lo son: la vida, la salud y el desarrollo. (véanse en ese sentido, las sentencias número 1993-03705 de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres; 1993-06240 de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres; 1993-04423 de las doce horas del siete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, 1994-02485 de las nueve horas dieciocho minutos del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, todas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). En ese sentido, cabe recordar que **el Derecho de la Constitución** está compuesto no sólo por el texto constitucional, sino también por los valores y principios que informan y permean su contenido, como también por los Tratados Públicos, los Convenios Internacionales y los Concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, así como también, por los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en la República (ver artículos 1, 7, 21, 50 de la Constitución Política; 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitución Política). Aunado a ello, las normas escritas y no escritas que conforman el Derecho a la Constitución, se caracterizan por ser de aplicación directa e inmediata, por lo que, sus destinatarios no sólo tienen el derecho de hacerlas efectivas en vía administrativa y jurisdiccional, si estiman que por acción u omisión han sido menoscabadas, sino**



que además, ello implica que los operadores del derecho tienen el deber de aplicarlas de forma directa e inmediata en su proceso de toma de decisiones, a efecto de cumplir los requerimientos constitucionales (véase lo considerado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 1999-00644 de las once horas veinticuatro minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve). Si se toma como base lo dispuesto en los artículos 7, 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, podemos afirmar que aún y cuando el texto constitucional no hubiese contenido normas relativas al reconocimiento y tutela del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ese derecho y deber correlativo no sólo ya existían en el derecho interno costarricense, sino que además su tutela efectiva era exigible tanto a nivel doméstico como internacional. Ello en virtud de que el Estado Costarricense había suscrito una serie de Convenios, Tratados e Instrumentos Internacionales relacionados con esta materia, antes de que por Ley número 7412 del tres de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se reformara el artículo 50 de la Constitución Política, instrumentos entre los que destacan: el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículos 2.1, 12.1 y 12.2.c); el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (artículo 11); la “Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural”, suscrita en París el 23 de noviembre de mil novecientos setenta y dos y, aprobada por Ley número 5980 del veintitrés de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América”, adoptada en Washington el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres y aprobada por Ley número 3763 del diecinueve de octubre de mil novecientos setenta y seis; la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, suscrito en Ramsar en febrero de mil novecientos setenta y uno, y aprobado por Ley número 7224 de mil novecientos noventa y uno; el “Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono”, adoptado en Viena el veintidós de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, y aprobado por Ley número 7228 de veintidós de abril de mil novecientos noventa y uno, y su “Protocolo de Montreal Relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono”, suscrito en Montreal el dieciséis de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, y aprobado por Ley número 7223 del dos de abril de mil novecientos noventa y uno; la “Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar”, suscrita en Montego Bay el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y aprobada por Ley número 7291 publicada el quince de julio de mil novecientos noventa y dos, entre otras. Todas esas normas internacionales se integraron al derecho interno costarricense de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 48 de la Constitución Política y, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que, “...todos estos instrumentos internacionales son de obligado acatamiento y gozan de plena ejecutoriedad en tanto sus normas no precisen de mayor desarrollo legislativo y por ende deben ser respetadas (...) en tanto el rango normativo de aquéllas es superior...” (Sentencia número 1993-06240 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres). **Desarrollo Infraconstitucional del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** Sin duda, el reconocimiento y tutela del citado derecho fundamental, provocó el desarrollo infraconstitucional de aquel, por medio del dictado de normas legales o reglamentarias en las que se regulan diversas manifestaciones del mismo, las cuales fueron emitidas mucho antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política. Como ejemplo de ello tenemos: la Ley de Aguas (No. 276 del 27 de agosto de 1942; Ley de Planificación Urbana (No. 4240 del 15 de noviembre de 1978, la Ley Forestal (No. 4465 del 25 de noviembre de 1979, ya derogada); la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (No. 6043 del 2 de marzo de 1977); la Ley General de Salud (No. 5395 del 30 de octubre de 1973); la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (No. 6084 del 24 de agosto de 1977); la Ley de Salud Animal (No. 6243 del 2 de mayo de 1978); la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (No. 7317 del 21 de octubre de 1992), entre otras. Lo anterior implica, que antes de la reforma al artículo 50



de la Constitución Política, el derecho fundamental a que hemos hecho referencia no sólo estaba reconocido y tutelado en el Derecho a la Constitución, sino también, se había desarrollado – aunque de manera sectorial y no con visión de conjunto- a nivel legal y reglamentario. En virtud de lo hasta ahora expuesto, este Tribunal estima que la reforma al artículo 50 de la Constitución Política, no hizo sino reconocer de manera expresa y claramente individualizada, un derecho fundamental que ya estaba consagrado y garantizado por el Derecho de la Constitución; declarar en forma expresa, los alcances de la ya preexistente obligación del Estado, respecto a garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y otorgar a las personas plena acción para defenderlo, a través de una acción popular (ver sentencias número 1994-01394 de a las quince horas veintidós minutos del dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, y 1994-05527 de las diez horas cuarenta y cinco minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia). **Consecuencias del reconocimiento de la garantía del artículo 50 constitucional en los términos explicados.** Dicho reconocimiento lleva aparejado dos aspectos relevantes para la resolución del presente proceso. **Primero.** La imposición de un deber, tanto para el Estado –entendido como Administración Central y Descentralizada- como para los mismos sujetos de derecho privado, de garantizar, defender y preservar ese derecho. **Segundo.** El establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional. En cuanto **al primero de estos aspectos**, cabe indicar que “La incidencia que tiene el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado dentro de la actividad del Estado, y congruentemente de las municipalidades (téngase presente el artículo 169 constitucional), encuentra su primera razón de ser en que por definición los derechos no se limitan a la esfera privada de los individuos sino que tienen asimismo trascendencia en la propia estructura del Estado en su papel de garante de los mismos y, en segundo término, porque la actividad del Estado se dirige hacia la satisfacción de los intereses de la colectividad. La Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho. Prima facie garantizar es asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. **El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales...**” (sentencia No. 1999-00644 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 11:24 horas once horas del 29 de enero de 1999). En ese sentido, “...**La acción que la Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes.** Desde esta perspectiva no es permitido a la autoridades públicas hacer concesiones o conceder prórrogas para que se continúe afectando el medio ambiente, aún y cuando ello se haga con miras a traer beneficios económicos a una zona geográfica determinada...” (sentencia No. 1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 16:15 horas del 28 de julio de 1999). Ese deber constitucional del Estado de velar por la protección, defensa y preservación del medio ambiente, se desarrolla y manifiesta, entre otras, en las siguientes normas: artículos 1, 2.a. 2.c, 2 párrafo último, 3, 12, 28, 32, 34, 37, 56, 59, 78, 83, 103 a 112 de la Ley Orgánica del Ambiente; artículos 1, 2, 9.4, 12, 22 a 30, 45, 49, 54, 86, 88 de la Ley de Biodiversidad; 3, 4, 6, 7, 15, 34, 122 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 1, 2, 5, 6, 13, 37, 54 de la Ley Forestal; 5, 6, 7, 11, 21, 29 a 33, 37 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 13.a ,13.o del Código Municipal; 11, 12, 13, 17, 18, 19, 21, 22, 25 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; 1, 2 de



la Ley General de Salud; 1, 2, 17, 175, 176 de la Ley de Aguas; 15,18, 19, 51, 56, 58.5, Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana. Ahora bien, ese deber no sólo se circunscribe al Estado en su conjunto, sino también a los sujetos de derecho privado, quienes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, pero también, a garantizarlo, preservarlo y defenderlo, tal y como se desprende, entre otros, de los artículos 1 párrafo primero, 2.a, 6, 22, 23, 99, de la Ley Orgánica del Ambiente; 10.2, 10.13, 11.4, 88 95, 101, 105 de la Ley de Biodiversidad; 15, 28 a 30, 36 a 38, 51 53, 62 a 64, 83, 88 a 121 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre; 57 a 66 de la ley Forestal; 37, 40, 41 a 45, 51 a 53 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 14 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre; como también, de las sentencias número 1999-02219 de las quince horas dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve; 1999-05906 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las dieciséis horas quince minutos del veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve, entre otras. **En cuanto al segundo aspecto**, relacionado con el establecimiento de una serie de mecanismos de carácter técnico jurídico para lograr una tutela efectiva de ese derecho, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional, **este Tribunal considera que dichos medios de tutela pueden clasificarse en dos grandes grupos: procesales y materiales.** Es preciso aclarar, que si bien es cierto, se hará referencia a ejemplos concretos relacionados con cada uno de los criterios de clasificación antes indicados, la intención de este Tribunal no es la de establecer una lista de números clausus, sino únicamente resaltar por medio de dichos ejemplos, aspectos que tienen incidencia en el objeto de este proceso. En ese sentido, dentro del **grupo de los mecanismos de tutela de índole procesal**, cabe resaltar tres ejemplos: **1) La legitimación amplia** que le otorga a toda persona el párrafo segundo del artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 105 de la Ley de Biodiversidad, para denunciar tanto en vía administrativa como jurisdiccional, las conductas que infrinjan el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y para reclamar el daño causado. Cabe resaltar que en principio, la legitimación en materia ambiental se originaría en una simple habilitación normativa sin que de por medio exista un derecho o un interés de carácter individual, colectivo o difuso, no obstante, este Tribunal estima que en el fondo lo que cada persona pretenderá tutelar es un derecho que forma parte de su esfera vital y de cuya garantía, defensa y preservación efectiva, depende que pueda desarrollarse y vivir conforme al principio de dignidad humana (ver artículo 2.a de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que el ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación). **2) Un sistema de medidas cautelares innominado y de ser necesario, de naturaleza anticipada** (artículos 108 de la Ley de Biodiversidad, 42 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y 19 a 30 del Código Procesal Contencioso Administrativo). **3) La aplicación de los principios rectores en materia ambiental, a saber: in dubio pro natura, preventivo y precautorio**, como medios para garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por ende, para evitar que su existencia esté restringida al plano semántico de la realidad jurídica (ver artículos 4.c, 17 y 34 de la Ley Orgánica del Ambiente, 11 incisos 1 y 2, 92 de la Ley de Biodiversidad, principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río y entre otras, la sentencia número 1999-01250 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las once horas veinticuatro minutos del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve). En ese sentido, el operador del derecho siempre deberá tomar en consideración que "...cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente...". Por otra parte, **en el grupo de los mecanismos de tutela de índole material**, resultan muy representativas las dos siguientes manifestaciones: **1) La evaluación del Impacto Ambiental** por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como requisito sine qua non para iniciar actividades, obras o proyectos, que puedan alterar o destruir elementos del ambiente o de la biodiversidad, o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos.



Dicho requisito se encuentra vigente desde el 13 de noviembre de 1995, fecha en que se publicó la Ley Orgánica del Ambiente. También se encuentra regulado en los artículos 92 a 97 de la Ley de Biodiversidad; artículo 14 de la Convención sobre la Diversidad y sus Anexos I y II; principio 17 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río; artículo 18 de la Ley Forestal; Reglamento General sobre Procedimientos de Evaluación Ambiental (Decreto Ejecutivo número 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC), entre otros. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que "...el hecho de que se reconozcan tanto el derecho a la salud como el derecho a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado, como derechos fundamentales, obliga a la Sala a precisar que la solución del problema no puede estar fundamentado en soluciones rápidas; que, para adoptar una decisión en este campo, debe contarse con los estudios técnicos que la solución que se propone, en cada caso concreto, no será el origen de un problema de salud pública o de alteración indebida al ambiente..." (Entre otras, la sentencia No. 1995-02671 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 16:45 minutos del 24 de mayo de 1995). En ese sentido, "...no es posible que el Estado ejecute o autorice la ejecución de proyectos sobre los cuales existe duda en cuanto al impacto negativo que puedan generar al ambiente. En consecuencia, la omisión de efectuar un estudio de impacto ambiental previo, se traduce en una violación del artículo 50 constitucional..." (sentencia No. 1999-02219 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 15:18 horas del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve).

2) La existencia de bienes propios de la Nación –como les denomina el texto constitucional-, los que al formar parte del dominio público, se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que, su desafectación o aplicación a usos públicos, está reservada a la Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política. Dentro de esos bienes cuya conservación constituye un asunto de interés público ambiental (artículo 11. de la Ley de Biodiversidad), se encuentran: **el ambiente** definido en el artículo 2.a) de la Ley Orgánica del Ambiente, como patrimonio común de todos los habitantes de la Nación; **la Zona Marítimo Terrestre** (artículos 1 y 73 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre); **el Patrimonio Natural del Estado** (artículos 13 a 18 de la Ley Forestal); **la Fauna y la Flora Silvestre** (artículos 3 y 4 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre); **las Aguas** conforme al desglose contenido en el artículo 1 de la Ley de Aguas.

Sobre el Patrimonio Natural del Estado. Conforme al objeto del proceso que nos ocupa, este Tribunal centrará su análisis en el Patrimonio Natural del Estado (PNE). Dado los términos del reconocimiento del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como ya fueron explicados, es menester resaltar que la Ley Forestal No. 4465 ya citada (y que fuera derogada por la Ley Forestal número 7575 del 5 de febrero de 1996), no sólo contenía "...como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables..." (artículo 1), sino también, los conceptos de Bosque (artículo 6) y de **Patrimonio Forestal del Estado** (artículo 32 párrafo primero). En cuanto al Patrimonio Forestal del Estado, la Ley No. 4465 establecía sus características (artículo 33); los órganos competentes para administrar y fiscalizar el Patrimonio Forestal del Estado, que conforme a esa normativa eran la Dirección General Forestal y el Ministerio de Ambiente y Energía (artículo 32 párrafo segundo), así como las potestades conferidas a estos órganos para efectos de proteger y conservar el Patrimonio Forestal del Estado. Entre estas últimas, conviene destacar las siguientes: **1) Las acciones reivindicatorias de esos inmuebles** (artículo 33), **2) La constitución dentro del Patrimonio Natural del Estado de reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre y reservas biológicas** (artículos 35 a 37); **3) El deslinde en los terrenos de las áreas que conforman el Patrimonio Forestal del Estado** (artículo 38). Por otra parte, en la Ley Forestal No. 7575 hoy vigente, se retoma ese concepto pero con una variación en el nombre, pues ahora se le denomina **Patrimonio Natural del Estado**. Dicho término es más amplio toda vez que abarca la protección y



preservación del ecosistema boscoso (artículo 3 inciso c de la Ley Forestal). El Patrimonio Natural del Estado es de dominio público, razón por la cual, los terrenos y bosques comprendidos en él son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Asimismo, su conservación y administración están confiadas por ley al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), tal y como lo disponen los artículos 6.a, 13 párrafo segundo y 14 de la citada Ley Forestal y el numeral 32 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Ambiente. El PNE está integrado por dos importantes componentes: **1) Las Áreas Silvestres Protegidas**, cualquiera que sea su categoría de manejo y que se hayan declarado por Ley o por Decreto Ejecutivo, a saber: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley No. 7575, artículo 1°, párrafo 2°, 3° inciso i; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32; Ley de Biodiversidad, artículo 22 y siguientes y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales, artículo 3° incisos. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre, artículo 82, inciso a); **2) Los demás bosques y terrenos forestales de las áreas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las Municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública**, que tienen una afectación legal inmediata, excepto aquellos inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio (artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal). Cabe resaltar que, tanto las Áreas Silvestres Protegidas como el resto de áreas boscosas y terrenos de aptitud forestal comprendidas en la zona marítimo terrestre, están excluidas del ámbito de regulación de la Ley No. 6043 y por ende, de la competencia de la Municipalidades, como se ampliará posteriormente. Se encuentran estas zonas sujetas a su propia legislación (Ley Forestal), lo cual implica, que su administración compete al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (ver en este sentido la sentencia número 2008-16975 dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas cincuenta y tres minutos del doce de noviembre del dos mil ocho). Ahora bien, como parte de los deberes que les competen al MINAET y al SINAC para la conservación y protección del Patrimonio Nacional del Estado, están: **1)** el ejercicio de la acción reivindicatoria del PNE, que es imprescriptible (artículo 14); **2)** delimitar en el terreno, los linderos que conforman el Patrimonio Natural del Estado (artículo 16); **3)** coordinar con el Registro Nacional, el establecimiento de un catastro forestal, cuyo objetivo será regular las áreas comprendidas dentro del PNE y las que se sometan voluntariamente al régimen forestal (artículo 17); **4)** La Administración Pública no puede permutar, ceder, enajenar de ninguna manera, entregar o dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que antes se hayan clasificado por el MINAET, por lo que, si estuvieran cubiertos de bosque, automáticamente quedarían incorporados al Patrimonio Natural del Estado (artículo 15). Con base en todo lo expuesto, este Tribunal llega a las siguientes conclusiones relevantes en el caso concreto. **Primero** Al constituirse el medio ambiente como Patrimonio Común de todos los habitantes de la Nación, el Patrimonio Natural del Estado constituye una especie de ese género (artículos 50 párrafo segundo, 89, 121 inciso 14 párrafo primero de la Constitución Política, 2 inciso a) de la Ley Orgánica del Ambiente, 1 de la Ley de Biodiversidad y 13 de la Ley Forestal). **Segundo**. Existe una afectación legal inmediata al Patrimonio Natural del Estado, de todos aquellos terrenos comprendidos en las áreas silvestres protegidas, en las áreas declaradas inalienables –como la zona marítimo terrestre (artículo 73 de la Ley 6043)-, en los terrenos de aptitud forestal y en las fincas inscritas a nombre del Estado, de las Municipalidades, Instituciones Autónomas y demás entidades de la Administración Pública Descentralizada. **Tercero**. El Patrimonio Natural del Estado no requiere de una declaratoria expresa dado que, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal, así como lo resuelto por la Sala Constitucional en sentencias 1992-03789 y 1997-04587, las zonas boscosas, los terrenos con aptitud forestal, los manglares y los humedales comprendidos dentro de las áreas inalienables,



como la zona marítimo terrestre, quedan afectadas de forma inmediata a este Patrimonio, sin concurrencia de la Administración. **Cuarto.** En consecuencia, la delimitación de los linderos de las áreas que conforman el Patrimonio Natural de Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Forestal, constituye una potestad que el MINAET, a través del SINAC, debe ejercer de oficio y no sólo a instancia de parte. Ello no sólo en aplicación del deber que le imponen los artículos 21, 50 párrafo segundo y tercero, y 89 de la Constitución Política, de garantizar, preservar y conservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino también, porque la ley no indica que la delimitación deba realizarse sólo a instancia de parte. No se justifica, a juicio de este órgano que el Estado pueda alegar válidamente la falta de recursos para tal efecto, como reiteradamente ha sostenido la jurisprudencia constitucional (ver entre otras, las sentencias 1995-00915 de las dieciséis horas seis minutos del quince de febrero de mil novecientos noventa y cinco; 1996-000695 de las quince horas cuarenta y dos minutos del siete de febrero de mil novecientos noventa y seis) **Quinto.** En consecuencia, la clasificación que realice el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, respecto del tipo de ecosistema existente en los inmuebles comprendidos dentro del Patrimonio Natural del Estado, constituye una mera categorización de aquellos, conforme a los criterios de clasificación dispuesto en el artículo 13 párrafo primero de la Ley Forestal y el Decreto Ejecutivo número 34295-MINAE, a saber: bosques, terrenos de aptitud forestal, humedales, manglares, entre otros. **Sexto.** Es evidente que el Estado tiene el deber -tanto a nivel constitucional como legal- de garantizar, defender y proteger las zonas boscosas, los terrenos de aptitud forestal, los manglares, los humedales, entre otros, comprendidos en las áreas inalienables -como en este caso, la Zona Marítimo Terrestre- que por el simple hecho de tener ese carácter, quedaron afectadas de manera directa y automática al Patrimonio Natural del Estado. Por lo que, el resultado de la clasificación de la clase de ecosistema existente en dichas áreas -que debe realizarse de oficio y no sólo a instancia de parte, a fin de que tomar las medidas necesarias para lograr su protección y conservación efectivas-, no es el que determina su incorporación o no al Patrimonio Natural del Estado, pues por ley ya habían quedado afectadas a aquel, en virtud de tratarse de zonas inalienables. " (Ver en el mismo sentido, la resolución No. 1842-2009, dictada por la Sección Sexta del Tribunal Contencioso Administrativo a las 7 horas 30 minutos del 31 de agosto de 2009). De las sentencias citadas es menester destacar algunos aspectos que resultan de vital importancia en la resolución del caso concreto. Sin duda, el Estado tiene una obligación constitucional y legal, de garantizar, defender y preservar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y darle a todas las personas los instrumentos para defender este derecho fundamental. En ese tanto, es indispensable el uso de mecanismos de carácter técnico y científicos en la toma de decisiones que involucren la materia ambiental. Ahora bien, el Patrimonio Natural del Estado es parte del dominio público, en virtud no solo de la afectación constitucional según se ha explicado, sino también por disposición expresa del legislador en distintas leyes, actualmente en la Ley Forestal. Así las cosas, el Patrimonio Natural del Estado se encuentra protegido por el régimen especial aplicable a los bienes demaniales conforme al cual, por su vocación y destino, están fuera del comercio del ser humano, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Como consecuencia de ello, no es posible su dominio o posesión, ni a título gratuito ni oneroso; no pueden perderse por prescripción, así como tampoco, ganarse por usucapión. Desde esta perspectiva, su posesión por parte de particulares no causara derecho alguno a su favor. Son bienes que están sujetos al poder de policía, en lo atinente a su aprovechamiento y uso, ya que está condicionado al otorgamiento de las respectivas licencias y permisos y al control y fiscalización de parte la Administración. Finalmente, cuenta el Estado con una serie de instrumentos procesales para la recuperación de este tipo de bienes, cuando han salido, ilegítimamente, del dominio público. Por otra parte, el Patrimonio Natural del Estado se encuentra constituido, entre otros, por los inmuebles que se encuentren cubiertos de bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales (artículo 13 de la Ley Forestal). Se trata, en este supuesto, de una afectación legal inmediata y automática al Patrimonio Natural del Estado, de cualquier inmueble



que se encuentre cubierto de bosque (artículo 15 de la Ley Forestal). Por ello, si los órganos técnicos correspondientes detectan la existencia de bosques, automáticamente y sin necesidad de declaración expresa previa, estos inmuebles pasaran a manos del Estado para que sean protegidos. De esta forma, un aspecto fundamental a dilucidar es si el inmueble objeto de este proceso constituye o no Patrimonio Natural del Estado.

V.- SOBRE LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA LA TITULACIÓN DE TIERRAS EN RESERVAS NACIONALES.

Para este Tribunal, otro aspecto importante que debe tenerse presente en la resolución del presente asunto son los efectos del Voto No. 2063-07, dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas con cuarenta minutos del catorce de febrero del dos mil siete. En dicha resolución se anuló por inconstitucional el Reglamento para la Titulación en Reservas Nacionales, aprobado por acuerdo de Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en sesión 055-02 del doce de agosto del dos mil dos, y publicado en La Gaceta No. 173, del diez setiembre del dos mil dos; mismo que a su vez, sirvió de fundamento para la titulación cuya validez se cuestiona en este proceso. Entre los aspectos que interesa resaltar, se tiene que en dicha resolución se confirma que el Patrimonio Natural del Estado, conformado por parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales y monumentos naturales, entre otros, constituye parte del demanio público. Partiendo de esa premisa, la Sala hace un recuento de diferentes normas ya declaradas inconstitucionales, mediante las cuales se pretendía la titulación en reservas nacionales (ver en ese sentido la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales, en sentencia número 2988-99, de las once horas cincuenta y siete minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve; la anulación –por inconstitucional– de la totalidad de esa misma ley en el Voto No. 2001-8560, de las quince horas treinta y siete minutos del veintiocho de agosto del dos mil uno). Estimó en aquel entonces la Sala Constitucional que se estaba ante zonas *"[...] protegidas precisamente por la importancia y relevancia que tiene para nuestro país, el mantener un ambiente ecológico equilibrado, aunado a los compromisos que ha asumido el país en una serie de convenios internacionales en busca de la protección mundial del medio ambienteEn el caso bajo examen, la norma impugnada pretende titular unas zonas que han sido declaradas protegidas, precisamente por lo importante que resulta su conservación frente a las diversas actividades propias del hombre que vienen a alterar los ecosistemas y hábitat del medio ambiente que se desarrolla en estos lugares, así como la preservación de los bosques, los cuales son importantes para la generación de bienes esenciales e invaluable, como lo es el agua. El legislador en la presente ley, pone de manifiesto la necesidad de otorgarle un título de propiedad a los ocupantes de las zonas en cuestión, haciendo ver que la adquisición es con las limitaciones y protecciones ambientales que al respecto existen, sin embargo, del estudio de la norma impugnada se tiene que la facultad de titular en estas áreas, recae sobre un ámbito indiscriminado de aplicación, lo cual, de suceder así, podría estarse titulado áreas en las que son incompatibles muchas de las actividades que realiza el hombre y que podrían perjudicar seriamente el ecosistema ahí desarrollado así como la vulneración que existiría por parte del Estado para poder ejercer una adecuada vigilancia en ellas, lo cual, aún en el caso de que se parta del supuesto de que esas personas han venido ocupando desde hace muchos años estas áreas que son bienes de dominio público, esto no justifica en forma alguna que se pueda titular cualquiera de estas áreas, puesto que, el mismo Estado en protección del medio ambiente puede ordenar el desalojo de estas personas, en aquellas áreas donde mas bien su presencia estén produciendo un efecto contraproducente, lo que provocaría consecuentemente, que en el caso de que se titularan este tipo de áreas, tendría el Estado que expropiar un bien que tal vez tuvo que expropiar alguna vez para declararlo zona de protección, incurriéndose en un acto irrazonable. Lo anterior no implica que el Estado no pueda desafectar un área determinada en virtud de que ya no se cumplen los fines para los cuales se le protegió, o que*



*inclusive, se pretenda titular zonas específicas, sin embargo, puede hacerse donde exista un estudio técnico previo que demuestre la naturaleza del área a titular y la posible convivencia tanto del hombre como del ecosistema así como las consecuencias que se deriven de ello, por lo que no se puede permitir que se titulen áreas de esta naturaleza en forma indiscriminada, ya que esto iría contra las mismas políticas conservacionistas del ambiente que ha procurado el Estado en virtud de los cometidos ordenados por la Constitución Política y los Convenios Internacionales que ha suscrito... " (sentencia número 2988-99, supra citada). Por otra parte, se establece que las reservas nacionales son inmuebles que han sido incorporados al régimen del Patrimonio Natural del Estado, precisamente para la debida tutela y conservación del ambiente natural. Ahora bien, el Reglamento de Titulación se declaró inconstitucional entre otros motivos, porque facilitaba la titulación en zonas protegidas sin tomar en consideración la naturaleza jurídica demanial de este tipo de bienes. En lo que interesa se indicó que "...se evidencia la grave situación que permite esta regulación, desconociendo las características esenciales de los bienes de dominio público, que precisamente los sacan del comercio de los hombres –contrario a lo previsto con antelación el artículo 262 del Código Civil, que data de mil ochocientos ochenta y seis–, y **que en consecuencia hace que sea absolutamente imposible su posesión, venta o gravación, sin antes haberse desafectado, materia que se repite, está reservada a la ley formal y material (emanada de la Asamblea Legislativa conforme a los procedimientos ordinarios de formación de las leyes), previo estudio técnico al efecto, que determine los efectos de la convivencia del hombre con los ecosistemas, como lo exige el principio de la objetivación ambiental o vinculación a la ciencia y técnica, desarrollado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente; lo anterior por cuanto, aún cuando las zonas protectoras no son zonas perpetuas, y a tal efecto pueden ser desafectas, no resulta legítima su desafectación para proteger otros intereses públicos o privados –como lo es la dotación de vivienda o de la tenencia de la tierra– en menoscabo de la tutela ambiental y del disfrute a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado** (sentencia número 7294-98). Por ello, será inconstitucional toda disposición normativa que permita o faculte a la Administración titular bienes de dominio público de manera genérica, y máxime cuando se trate de bienes que conforman el patrimonio natural del Estado cualquiera que sea su denominación o categoría –parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales, monumentos naturales– zona marítimo terrestre, zonas de protección hidrográfica, reservas indígenas, patrimonio histórico-arquitectónico, recursos mineros, patrimonio arqueológico, zona limítrofe, para someterlas al régimen de dominio privado, máxime cuando no se cuenta con el estudio técnico-científico previo, según se ha anotado..." Finalmente, sobre los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, indicó esa sentencia que éstos eran declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de este cuerpo reglamentario, sea el doce de agosto del dos mil dos. Asimismo, dispuso que procedía la recuperación de los bienes que, siendo de dominio público, hayan sido objeto de titulación al tenor de la normativa que se anulaba, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado que derive de esta inconstitucionalidad. También debe tenerse presente que mediante Voto No. 8457-07, dictado por la Sala Constitucional a las 16 horas 8 minutos del 13 de junio de 2007, se declararon inconstitucionales por conexidad, diferentes decretos, entre los que destaca el No. 28746-MINAE-MAG del 12 de junio del 2000, mediante el cual el Poder Ejecutivo traspasó al al IDA tierras del Programa de Titulación Los Santos.*

VI.- SOBRE LA NATURALEZA DEL TERRENO TITULADO POR EL IDA EN EL CASO CONCRETO. A juicio de este Tribunal, para determinar si las conductas administrativas impugnadas se ajustan o no al ordenamiento jurídico debe dilucidarse si el inmueble objeto de este proceso y que fuera titulado por el IDA en favor de la demandada Rodríguez Chávez constituye o no Patrimonio Natural del Estado. Ello por cuanto, en gran medida, el resto de pretensiones dependen de ésta. Debe señalarse que de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley Forestal,



el Patrimonio Natural del Estado está constituido, entre otros, 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. Señalan las normas citadas también que 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. Por su parte, el numeral 15 de la misma Ley indica que 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. También señala que si esos terrenos están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al Patrimonio Natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público. Expuesto lo anterior, debe indicarse que valorada la prueba que consta en autos, este órgano colegiado estima que, en efecto, el inmueble objeto de este proceso, situado en Canet, del distrito San Marcos, del cantón de Tarrazú de la provincia de San José, con una medida de 12 hectáreas, 7380, 31 metros cuadrados, que corresponde con el plano catastrado SJ-703262-2001 que fuera titulado por el IDA en favor de la demandada Lilliana Rodríguez Chaves, y que se encuentra inscrito en el Registro Nacional, Sistema Folio Real, Matrícula No. 1-562189-000, finca titulada, a nombre del demandado Ray Ferreira, tiene una naturaleza boscosa. En consecuencia, de conformidad con la normativa citada supra, constituye Patrimonio Natural del Estado. La naturaleza boscosa del terreno se acredita con distintas probanzas. Se tiene que ya en el oficio DIRE-ACOPAC-154, de 7 de abril de 1999, esto es, antes de que el Poder Ejecutivo traspasará los terrenos al IDA, el Director del Área de Conservación Pacífico Central del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) había señalado *"... la importancia de que este proyecto contemple la metodología oficial de capacidad de Uso de Suelo, con el objetivo de que se dejan para protección los suelos clasificados como de aptitud forestal ya que pretende explotar estas tierras con actividades agropecuarias constituye un gran riesgo para el bienestar socioeconómico y ambiental de los parceleros..."* (Folio 537 del expediente judicial). También, en la escritura No. 175, otorgada a las 14 horas 50 minutos del 5 de abril de 2001 ante el Notario Juan Bosco Umaña Abarca, mediante la cual la codemandada Lilliana Rodríguez Chávez adquirió el inmueble, se describió la naturaleza del terreno como "de montes". (Folios 344 y 345 del expediente judicial). Por otra parte, durante el procedimiento previo a que la Junta Directiva del IDA, le titulara el inmueble en cuestión a la codemandada Rodríguez Chaves, existen documentos que también acreditan esa naturaleza boscosa del inmueble. A saber, en la declaración jurada que la señora Rodríguez Chaves rindiera el 27 de marzo de 2003 ante el Notario Juan Bosco Umaña Abarca, manifestó, entre otros, **"...QUE ES DUEÑO DE UNA FINCA SIN INSCRIBIR EN EL REGISTRO PÚBLICO QUE SE DESCRIBE ASÍ: TERRENO DE ENCINAL Y POTRERO..."** (Folios 346 al 348 del expediente judicial). El oficio ACOPAC-OTC-119-03, de 25 de abril de 2003, suscrito por el Coordinador Ordenamiento Territorial, del Área de Conservación Pacífico Central, Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio del Ambiente y Energía, hace constar, en lo que interesa para el dictado de esta sentencia, que el inmueble objeto de este proceso *"... se encuentra dedicada a la protección con bosque denso..."* (Folios 41 y 354 del expediente judicial). Asimismo, de fundamental importancia resulta la ficha técnica del 17 de julio de 2003, que respalda el trámite de titulación de la demandada Rodríguez Chávez ante el IDA, en la cual el funcionario de ese instituto encargado del estudio indicó en el rubro de la naturaleza del terreno a titular, que éste estaba conformado de bosque en su totalidad. (Folios 208 vuelto y 351 del expediente judicial) . También, en el plano catastrado SJ-703262-2001, que corresponde al terreno objeto de este proceso, en la naturaleza del terreno se puede apreciar la existencia de encinal y montes. (Hecho no controvertido-Folio 349 del expediente judicial) Es importante destacar que todos estos



documentos que acreditaban la naturaleza boscosa del inmueble, estuvieron a disposición del IDA desde antes de la titulación. En este sentido, existían las pruebas técnicas necesarias, para que dicho instituto se percatara que estaba ante un inmueble que constituía Patrimonio Natural del Estado y no titulara el inmueble. Al menos, las probanzas citadas, debieron provocar la duda en el ente accionado para que solicitara otras pruebas que le ayudaran a establecer la naturaleza del inmueble, antes de titularlo. Lo anterior en cumplimiento de los Principios Precautorio e In Dubio Pro Natura. Ahora bien, señalan los demandados que el propio Decreto No. 28746-MINAE-MAG, indicaba que conforme al oficio DIR-ACOPAC-154, de 7 de abril de 1999, el MINAE autorizó la titulación de las tierras comprendidas en el Programa de Titulación Los Santos por no estar las mismas dentro de las categorías de manejo consideradas Patrimonio Natural del Estado. Al respecto, debe señalarse que basta una lectura somera del contenido del oficio DIR-ACOPAC-154 citado para darse cuenta que éste no afirma lo que dice el decreto, sea, que esos terrenos no están dentro del Patrimonio Natural del Estado. Lo único que señala el oficio de marras, es que *"...Después de haber analizado y verificado en las hojas cartográficas escala 1:50:000 correspondientes, hemos llegado a la conclusión que en el plano presentado por el IDA a esta Area (sic) de Conservación, sobre el " Proyecto de Titulación Los Santos", se encuentra ubicado fuera de los límites de las Areas (sic) Silvestres Protegidas; Reserva Forestal Los Santos y la reserva Biológica Cerro Vueltas. No omito manifestarle la importancia de que este proyecto contemple la metodología oficial de capacidad de Uso de Suelo, con el objetivo de que se dejan para protección los suelos clasificados como de aptitud forestal, ya que pretende explotar estas tierras con actividades agropecuarias constituye un gran riesgo para el bienestar socioeconómico y ambiental de los parceleros..."(Folio 537 del expediente judicial)*. Debe recordarse que conforme al Principio de la Búsqueda de la Verdad Real que debe orientar los procedimientos administrativos, el IDA debió darse cuenta de ese aspecto, que resulta de vital importancia en este caso toda vez que, el inmueble, pese a que se indicara que estaba fuera de límites de áreas silvestres protegidas y reservas forestales y biológicas, seguía siendo Patrimonio Natural del Estado, por su sola naturaleza boscosa, tal como lo señalan los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Forestal. Una interpretación armónica de los ordinales 13 y 33 de la citada Ley Forestal permiten concluir que el Patrimonio Natural del Estado, se constituye en los inmuebles que se encuentren cubiertos de bosques, independientemente que se ubiquen dentro o fuera de las reservas nacionales o áreas de protección, por lo que los alegatos defensivos del IDA en ese sentido, no son de recibo. Se tiene también que este Tribunal pudo constatar directamente y en el propio inmueble objeto de este proceso, que efectivamente en el terreno existe una amplia cobertura boscosa, conforme fuera apreciado en el reconocimiento judicial efectuado y cuya grabación consta agregada al expediente judicial. En este sentido, el terreno objeto de este proceso está ubicado en medio de una zona montañosa de variada biodiversidad, caracterizada en su mayoría por su cobertura boscosa o con aptitud forestal, bastantes pendientes y árboles de distintos tamaños, entre ellos helechos y algunas plantas de café. Pudo apreciarse también que la finca de referencia colinda con una quebrada y que no existe ningún tipo de construcción de edificios o infraestructuras, potreros o actividades agropecuarias. Si bien en algún momento se introdujeron colmenas pretendiendo el ejercicio de actividad apícola, lo cierto es, por orden de este Tribunal y las medidas cautelares adoptadas, actualmente no se encuentran en el inmueble, según consta en los informes rendidos por ACOPAC. Asimismo, ninguna persona vive en ese terreno. Finalmente, la naturaleza boscosa del terreno viene a ser confirmada por la prueba técnica elaborada tanto por el Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como por el Departamento de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA). En este sentido, el oficio No. DEGEO-064-09, de 22 de mayo de 2009, elaborado por el Instituto Geográfico Nacional muestra un Estudio para verificar el uso del suelo en el inmueble objeto de este proceso a través de fotografías de tres períodos diferentes: 1956, 1980 y 2003. Como conclusiones se indicó que *"...De acuerdo a la información suministrada por las fotografías aéreas*



de los años 1956, 1980, y 2003 el uso del suelo que predomina en la propiedad en estudio es bosque y pastos con árboles dispersos. Se evidencia un cambio relevante en el uso del suelo en el periodo 1956 y 1980, ya que el bosque en esos 24 años se regeneró en la propiedad, quedando solo un pequeño sector con pastos y árboles dispersos...."(Folios 539 al 550 del expediente judicial). Igualmente, el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de uso de Tierras en el Proyecto "Lilliana Rodríguez Chaves", elaborado en noviembre del 2009 por Diógenes Cubero F, Ph.D, del Departamento de Servicios Técnicos del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), dividió y analizó el uso del suelo en el inmueble objeto de este proceso, concluyó en lo que interesa que "....2. El estudio de Capacidad de Uso de las Tierras fue realizado hasta el nivel de detalle de Unidades de Manejo, para las cuales las limitantes específicas que se definieron, de acuerdo con el orden de presentación fueron: pendiente, erosión sufrida, profundidad efectiva, texturas, pedregosidad, fertilidad, drenaje zona de vida y meses secos. En dicho estudio se definieron 2 unidades de manejo dentro de las siguientes clases: **Clase VI** Las tierras ubicadas dentro de esta clase son utilizadas para producción forestal, así como para cultivos permanentes tales como frutales, café, aunque estos últimos requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos y agua. **Clase VIII** Estas tierras no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuaria o forestal alguna. Las tierras de esta clase tiene utilidad sólo como zonas de de preservación de flora y fauna, protección de áreas de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica. 5. El sector perteneciente a a la clase VIII presente una gran diversidad biológica principalmente en lo referente a hongos, líquenes y vegetación de orquídeas epífitas y terrestres. 6. **RECOMENDACIONES** 1. Por estar el inmueble afectado por la Ley Forestal (No. 7575), se recomienda hacer las observaciones del caso en lo referente al artículo 33 de la misma. 2. Realizar un análisis exhaustivo del plano catastrado de la finca en lo referente a la ubicación cartográfica y área específica del inmueble, según los datos aportados. 3. Por la riqueza biológica presente en la finca, se recomienda la protección absoluta del recurso genético del inmueble."

(Folios 746 a 755 del expediente judicial) Estos criterios técnicos, confirman lo indicado tanto en las declaraciones juradas, oficios y el mismo plano catastrado, en el sentido de la naturaleza boscosa del inmueble. También constata lo apreciado en el reconocimiento judicial, en el sentido que en la propiedad titulada por el IDA a favor de la demandada Rodríguez Chávez ha existido y existe bosque, haciendo hincapié en la regeneración del bosque desde 1956. Finalmente, el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de Uso de Tierras elaborado por el INTA además de confirmar la naturaleza boscosa del terreno, clasifica el uso del suelo en las categorías VI (un 43.75%) y VIII (un 66.25%), lo que permite concluir que existe un porcentaje bastante elevado de hectáreas que son bosques, que no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuarias o forestal alguna, por lo que recomienda, por la riqueza biológica de la finca, la protección absoluta del recurso genético del inmueble. Incluso, para los suelos de la categoría VI se señalan que se requieren prácticas intensivas de manejo y conservación de suelos. Ahora bien, demostrada la existencia de bosque en el terreno objeto de este proceso, tal y como se explicara con amplitud en el Considerando IV, **la consecuencia jurídica inmediata es que constituye Patrimonio Natural del Estado y su administración corresponde al MINAET**, tal y como lo establecen los artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Forestal. Por ello, procede declarar que el inmueble que la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en su Artículo 32 de la Sesión 016-04 del 13 de mayo del 2004, tituló a favor de la codemandada Lilliana Rodríguez Chaves constituye Patrimonio Natural del Estado y un bien de dominio público que resulta inembargable, imprescriptible, inalienable y está fuera del comercio de los hombres. Se insiste que, tal y como se indicara con amplitud en el Considerando IV, que esta declaración es una mera constatación, por cuanto la afectación al PNE es legal e inmediata y ya estaba definido, incluso, en la Ley Forestal anterior a la vigente.

VII.- SOBRE EL EXAMEN DE VALIDEZ DE LAS CONDUCTAS IMPUGNADAS. Declarado que inmueble titulado por el IDA en favor de la demandada constituye Patrimonio Natural del Estado, conforme a la normativa vigente, su administración corresponde al MINAET. Se procederá, entonces, al examen de las conductas formales impugnadas. En sentido, debe señalarse que a juicio de este órgano colegiado, el solo hecho de que el inmueble objeto de este proceso constituya Patrimonio Natural del Estado así como el carácter demanial que lo caracteriza, vicia de nulidad absoluta todas las conductas administrativas formales y actuaciones mediante las cuales se permitió el traspaso de esa propiedad a los codemandados Rodríguez Chávez y Ray Ferreira. Ello toda vez que al tratarse de un bien de dominio público, estaba fuera del comercio del ser humano y existía prohibición legal para enajenar su dominio o constituir derechos reales sobre él. Por su misma naturaleza, no podía ser objeto de apropiación privada ni alegar la existencia de derechos de posesión sobre él. Adicional a este motivo de invalidez, lo cierto es que de los autos se desprenden otros vicios que también afectan la validez de las conductas administrativas y escrituras cuya nulidad pretende la actora y que merecen examen de este Tribunal. En este sentido, se tiene que la titulación (que en forma ilegítima) efectuó la Junta Directiva del IDA, del inmueble en discordia, a favor de la codemandada Rodríguez Chávez se sustentó en el Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Nacionales aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario y publicado en La Gaceta número 173 del diez de setiembre del dos mil dos. Posteriormente mediante Voto No. 02063-07 la Sala Constitucional anuló por inconstitucional dicho reglamento. Por los efectos declarativos y retroactivos que esa declaratoria produce, es evidente que la conducta administrativa que se fundamentó en la norma declarada inconstitucional, deviene nula por conexidad. Tanto es así, que el propio Tribunal Constitucional ordenó la recuperación de los bienes que, siendo de dominio público, hubieran sido objeto de titulación al tenor de la normativa anulada. Preocupa a este Tribunal, que pese a lo ordenado por la Sala Constitucional, en este caso en particular, el IDA no haya realizado ninguna gestión tendente a esa recuperación. Ello denota una conducta disfuncional y una clara violación a los deberes que tienen todas las Administraciones Públicas de proteger el Patrimonio Natural del Estado, lo que constituye un funcionamiento anormal de dicho ente. Aunado a lo anterior debe también señalarse que por Voto No. 8457-2007, de la misma Sala Constitucional, se declaró inconstitucional por conexidad el Decreto Ejecutivo No. 28746-MINAE-MAG, publicado en La Gaceta No. 134, del 12 de julio de 2000, mediante el cual el Poder Ejecutivo traspasó en forma gratuita al Instituto de Desarrollo Agrario un área de 35.000 hectáreas para crear el Programa de Titulación Los Santos, lo que refuerza la nulidad por conexidad de la titulación realizada a favor de la codemandada Rodríguez Chávez. Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo No. 34506-MAG-MINAE, de 14 de febrero de 2008, se derogó, entre otros, el citado decreto No. 28746-MINAE-MAG, publicado en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del año 2000 y se autorizó al Instituto de Desarrollo Agrario para que procediera a cancelar la inscripción en el Registro Público, entre otras, de la finca Partido de San José, folio real 507253-000, que era precisamente la finca madre de la cual se segregó terreno objeto de este proceso, que luego fue titulado en favor de la demandada Rodríguez Chávez. Nuevamente, advierte este Tribunal que pese a la orden expresa dada en el Decreto Ejecutivo No. 34506-MAG-MINAE, citado al IDA en el sentido de que debía iniciar los procedimientos para cancelar las inscripciones en el Registro Público, persiste la conducta omisiva por parte de ese instituto que no ha gestionado la nulidad del título otorgado a la codemandada Rodríguez Chaves, en perjuicio del Patrimonio Natural del Estado. Un último motivo de invalidez que debe ser analizado es el referido a que en el procedimiento de titulación se omitieron una serie de requisitos sustanciales. Se acusa que la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, obliga al IDA a realizar de forma previa, a otorgar una titulación, contar con el estudio de capacidad de uso de suelo, requisito que de forma ilegal no cumplió el IDA, al momento de titular la propiedad objeto de este proceso. Además, se recrimina que el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, le imposibilitaba al IDA titular tierras que no clasificaran para fines agrarios. Este Tribunal



comparte el alegato de la actora. En efecto, se tuvo por demostrado que al momento de que el Instituto de Desarrollo Agrario tituló el inmueble objeto de este proceso, a favor de la codemandada Rodríguez Chávez no se contó con el estudio de capacidad de uso del suelo, requerido por el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y los numerales 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a dicha Ley. El incumplimiento lo acepta el propio instituto demandado, tanto en su escrito de contestación de la demanda como en las conclusiones, alegando que no tenía la obligación de solicitarlo. Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, que dispone: "*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.* Nótese, que la norma es muy clara en la obligación del IDA, de contar con los estudios de capacidad de uso de suelos, de previo a titular, y que el incumplimiento de ese mandato acarreará la revocatoria de la adjudicación. En el caso concreto al no contarse con el citado estudio al momento de la titulación, se violentó la norma citada. En este sentido, el argumento defensivo del IDA, se basa en que el mencionado numeral 27, si bien establece la necesidad de que el IDA realice estudios de capacidad de uso de suelos, ellos estiman que esa norma se aplica para fincas que compre el IDA con recursos propios para destinarlas a la formación de Asentamientos Campesinos. Alegan que ese supuesto no se presenta en el caso concreto toda vez que los terrenos se adquirieron por traspaso gratuito del Poder Ejecutivo. Este Tribunal difiere de tal argumento y estima que resulta improcedente tal interpretación. El ordinal 27 es absolutamente diáfano respecto de la obligación de contar con el estudio "*antes de adquirir terrenos para fines de titulación*". La norma no distingue respecto del modo de adquisición de los terrenos a titular, como equivocadamente pretende hacer ver el instituto accionado. No interesa, por ende, si los terrenos que adquiera el IDA para titular lo son por compra con recursos propios o por traspaso gratuito, como en este caso. Lo cierto es que la obligación que impone el numeral 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, es extensiva a toda titulación de inmuebles que el IDA realice. Lo anterior se refuerza con lo disponen los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo No. 29375 MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT. Las normas citadas reiteran que antes de titular e inscribir terrenos, el IDA tiene la obligación de realizar los estudios de capacidad de uso de suelos. Asimismo, como correlativo, el citado artículo 61, le prohíbe al IDA adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos. El no contar con ese estudio facilitó que se titulara en favor de la demandada Rodríguez Chaves un inmueble que, de conformidad con el el Estudio Detallado de Suelos y Capacidad de Uso de Tierras elaborado por el INTA, en noviembre de 2009, clasifica en categorías VI (un 43.75%) y VIII (un 66.25%), con un porcentaje bastante elevado de hectáreas que son bosques y que no reúnen condiciones mínimas para actividades de producción agropecuarias o forestal alguna, recomendando la protección absoluta del recurso genético de inmueble. Lo expuesto dice de un motivo adicional de nulidad de la titulación efectuada por el IDA, ya que no solo se presenta por la existencia de bosques en el inmueble, que lo constituye en patrimonio natural del Estado, sino también, en que se tituló sobre un terreno que no es apto para actividades producción agropecuaria o forestal alguna. Ahora, a diferencia de lo expuesto por los demandados en el sentido de que se trata de omisiones que no generan nulidad absoluta, estima este órgano jurisdiccional que el estudio de capacidad de uso de la tierra es un requisito sustancial que, sin duda, debe ser verificado antes de cualquier titulación. Ello porque se constituye en un elemento técnico y científico que permite establecer que la adjudicación o titulación del inmueble no va atentar contra la capacidad de uso natural del terreno. Asimismo, por medio de ese estudio se va a constatar que los terrenos a titular clasifiquen para fines agrarios. Nótese, las sanciones que la normativa impone ante la ausencia de la verificación de



esos aspectos: la prohibición de titular si el inmueble no clasifica para fines agrarios, e incluso, la revocación de la adjudicación. Así las cosas, a la luz del artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, ese requisito se impone como una formalidad sustancial del procedimiento, cuya inobservancia genera nulidad absoluta. Precisamente, las probanzas traídas al proceso, particularmente los estudios de uso de suelo que se omitieron en el procedimiento de titulación, permiten constatar la naturaleza boscosa del inmueble, que el mismo no es apto para fines agrarios y la protección absoluta que requiere en virtud de la biodiversidad existente. Si ese estudio hubiera sido solicitado en el momento procesal que la legislación exigía, la decisión adoptada hubiera sido otra y probablemente, el inmueble no hubiera sido traspasado y continuaría en el demanio público. Tampoco resultan de recibo los argumentos del IDA en el sentido que si bien es cierto el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, solicita un estudio adecuado de uso conforme de suelos para los procedimientos de titulación realizados por el IDA, se consideró que estos debían ser realizados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que se le encargó posteriormente, al Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria INTA, y por motivos de escasez de recursos humanos y técnicos comenzaron a realizarse esos estudios hasta el dos mil uno. Tampoco admite este Tribunal el argumento referido a que cuando se otorgó el título a la demandada, el INTA, no contaba con el mecanismo o estructura para la atención de las certificaciones de uso conforme de suelos y es a esta institución la que le correspondía llevar a cabo las certificaciones de uso conforme de suelo del IDA. Menos aún, el referido a que mediante Decreto Ejecutivo No. 29884-MAG-MINAE-S-H-MOPT, de 21 de agosto de 2001, se suspendió la aplicación de este requisito y la exigencia de solicitar esas certificaciones. Lo anterior toda vez que, de conformidad con el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública, el ejercicio y cumplimiento de las potestades públicas es irrenunciable, intransmisible e imprescriptible. Aunado a lo anterior, siendo que la obligación de solicitar el estudio de uso de suelos lo impone el numeral 27 de la Ley No. 7979, no puede pretenderse que a través de una norma de rango jerárquico inferior, en este caso un Decreto Ejecutivo, se suspenda la verificación y cumplimiento de esa obligación legal. Una actuación de este tipo atentaría contra el Principio de Legalidad, Jerarquía de las Fuentes y el propio numeral 66 de la LGAP. Tampoco puede el IDA trasladar su responsabilidad a otras dependencias como el Ministerio de Agricultura y Ganadería o al INTA, por no poder realizar los estudios de capacidad de uso de suelos, ya que tenía la obligación legal de cumplir con ese requisito. Por otra parte, si el IDA no contaba con esos estudios, porque otras instituciones eran las encargadas y no tenían los recursos humanos y técnicos necesarios para realizarlos, no debió titular del todo los terrenos, hasta tanto no tuviera la capacidad de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Precisamente, en este caso la institución demandada otorgó un título de propiedad sobre un bien de dominio público y sin cumplir con lo establecido en el citado artículo de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos y las normas indicadas del Reglamento a dicha Ley, por lo que la nulidad de las actuaciones del IDA en este caso, son evidentes y manifiestas. Finalmente, alegan los demandados que conforme a los artículos 72 inciso b) de la Ley Forestal, que reforma el numeral 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, es posible titular en áreas protegidas o con bosques, siempre que se demuestre ser el titular de los derechos legales de posesión decenal, ejercida por lo menos durante diez años y haber protegido ese recurso natural, y que así lo ha venido interpretando los Tribunales Agrarios. Al respecto, debe señalarse que para este Tribunal el punto medular es que el inmueble objeto de este proceso es un bien de dominio público. Esa demanialidad viene dada de norma legal expresa, no solo los numerales 13, 14 y 15 de la actual Ley Forestal, sino incluso desde la Ley No. 4465, en sus artículos 32 al 35. Así las cosas, esa afectación al dominio público impide que pueda alegarse derechos de posesión sobre este tipos de bienes para justificar un título de propiedad. Es por ello que este órgano colegiado difiere de la interpretación de los accionados: por ser un bien de dominio público está fuera del tráfico jurídico privado, y por ende, no es susceptible de adquisición por usucapión. Lo contrario implicaría una



atentar contra la propia naturaleza y la afectación al fin público, propia de este tipo de bienes. En conclusión, es criterio de este Tribunal que si bien es procedente el otorgamiento de derechos reales administrativos sobre los bienes demaniales, sometiéndolos a un régimen especial que respete su afectación, lo que no es viable jurídicamente es constituir derechos reales privados sobre bienes de dominio público, tal y como sucedió en el presente caso. En virtud de que los vicios que se han declarado generan la invalidez absoluta de la titulación realizada por el IDA en favor de la demandada Rodríguez Chávez, estima este Tribunal que carece de interés entrar a analizar si las escrituras de traspaso del inmueble debieron señalar las limitaciones que establecen los artículos 67 y 68 de la Ley No. 2825. Se insiste, resultaba inválido el otorgamiento de los citados instrumentos notariales por el solo hecho de estar en presencia de un bien de dominio público. Por las razones expuestas tanto en este considerando como en el anterior, debe declararse la nulidad absoluta del acuerdo de la Junta Directiva del IDA contenido en el artículo 32 de la Sesión No. 016-04, de 3 de mayo de 2004, únicamente en lo que se refiere a la titulación de una finca a favor de Lilliana Rodríguez Chaves y descrita en el plano catastrado No. SJ-703262-2001. Ahora bien, habiéndose declarado la invalidez de la conducta formal del IDA que se impugnaba, conforme lo exige el numeral 200 de la Ley General de la Administración Pública y fuera solicitado por el órgano contralor, procede determinar si la ilegalidad declarada es manifiesta o no. Estima este órgano jurisdiccional que si lo es. Lo anterior por varias razones. Debe partirse de que para el momento en que se llevó a cabo todo el procedimiento de titulación que nos ocupa, ya se encontraba vigente la Ley Forestal, la que, como se ha dicho establecía la incorporación inmediata del Patrimonio Natural del Estado de todos aquellos terrenos cubiertos de bosque, su inalienabilidad y la imposibilidad de que fueran traspasados a terceros. Conforme ha sido expuesto, de previo y durante el procedimiento de titulación que nos ocupa existía documentación suficiente que permitía al IDA establecer la naturaleza boscosa del terreno, incluso en la Ficha Técnica, se indica que el terreno, en su totalidad, es bosque. Una actuación diligente y ajustada a Derecho por parte de la institución demandada al valorar esa circunstancia hubiera impedido el traslado de ese bien demanial al dominio privado, y evitado el consecuente menoscabo al Patrimonio Natural del Estado. Por otra parte, es importante hacer notar que, aún después de la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento de Titulación, que ordenó la recuperación de los bienes de dominio público que se hubieren titulado al amparo de esa normativa y existiendo un Decreto Ejecutivo que imponía al IDA iniciar los procedimientos para cancelar las inscripciones en el Registro Público, persistió la conducta omisiva por parte de ese instituto que no gestionó la nulidad del título otorgado a la codemandada Rodríguez Chaves, en perjuicio del Patrimonio Natural del Estado. Actuaciones de este tipo resultan contrarias al ordenamiento jurídico y reprochables. Es por ello que, de conformidad con los artículos 192, 199, 200, 210, 211 y 213 de la Ley General de la Administración Pública, deberá el jerarca del IDA iniciar de manera inmediata los procedimientos internos de mérito a fin de establecer la responsabilidad pecuniaria y/o disciplinaria de los funcionarios que participaron en las acciones u omisiones que llevaron a acciones contrarias a legalidad en el procedimiento de titulación referido. Sobre lo actuado, deberá rendir informe a este Tribunal en el plazo de tres meses contados a partir de la firmeza de esta sentencia. Por otra parte, debe señalarse que por su conexidad con la conducta formal administrativa que se ha invalidado, procede también declarar la nulidad absoluta de la escritura pública No. 49-9 otorgada ante los notarios Xinia Mayela Campos Campos y Federico Villalobos Chacón, a las 11 horas del 18 de octubre del 2000, en tanto protocolizó lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 28746-MINAE-MAG, mismo que ya fue anulado por inconstitucional. Asimismo, deben anularse tanto la escritura pública No. 47 otorgada ante los notarios Giovanni Varela Dijeres y Alba Iris Ortiz Recio, a las 8 horas del 24 de mayo de 2004, únicamente en lo referido a la formalización y protocolización de la titulación ilegítima que emitiera el IDA en favor de Lilliana Rodríguez Chaves sobre la finca descrita en el plano catastrado No. SJ-703262-2001; como la escritura pública No. 279 otorgada ante el notario Juan Bosco Umaña Abarca, a las 14 horas 43 minutos del 16 de mayo de 2007, que formalizó el



traspaso de la finca titulada, efectuado por la señora Rodríguez Chaves en favor del señor Danny Ray Ferreira. Deberá comunicarse al Archivo Nacional y al Registro Nacional las anulaciones de los instrumentos notariales referidos, a efectos de las anotaciones zzales en la matriz de los protocolos respectivos y los testimonios que se hubieran presentado al Registra Nacional. De igual forma, siendo que la finca inscrita bajo el Sistema de Folio Real matrícula No. 1-562189-000 (finca titulada) fue inscrita técnica y jurídicamente en forma indebida a favor, tanto de la Lilliana Rodríguez Chaves como del señor Danny Ray Ferreira, deben anularse los asientos registrales correspondientes. Lo anterior a efectos de que el citado inmueble se inscriba a nombre del Estado, por tratarse de Patrimonio Natural del Estado. Finalmente, cabe señalar que, tal y como la propia Sala Constitucional lo indicara, las nulidades que aquí se declaran lo son sin perjuicio de la eventual responsabilidad estatal, siendo que quienes se vean afectados por éstas, pueden acudir a la vía jurisdiccional para demostrar la responsabilidad patrimonial del Estado o alguna de sus instituciones en el caso concreto, cuando así corresponda.

VIII.- SOBRE LAS ACCIONES PERTINENTES PARA CONFECCIONAR LA ESCRITURA DE TRASPASO DEL INMUEBLE OBJETO DE ESTE PROCESO A FAVOR DEL ESTADO Y LOS TRÁMITES DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL.

La Contraloría General de la República, solicita que el inmueble objeto de este proceso se declare Patrimonio Natural del Estado (aspecto ya resuelto en esta resolución), debiendo el IDA adoptar las acciones pertinentes para confeccionar la escritura de traspaso a favor del Estado así como tramitar su inscripción en el Registro Público con el respectivo cambio de naturaleza, actualización de linderos con la confección de un nuevo plano topográfico. Pide, además, confeccionar tres rótulos con los cortes, medidas, material y demás especificaciones técnicas que determine el MINAET y que contengan una leyenda que indique que esa finca es propiedad del Estado y constituye Patrimonio Natural del Estado. En efecto, conforme al artículo 13 de la Ley Forestal, declarado el inmueble objeto de este proceso Patrimonio Natural del Estado, debe procederse a su inscripción a nombre del Estado. Sin embargo, a diferencia de lo expuesto por el órgano contralor, conforme a la norma citada, debe ser la Procuraduría General de la República, por medio de la Notaría del Estado, quien se encargue de confeccionar la escritura de traspaso, con su respectivo cambio de naturaleza, y hacer las gestiones pertinentes para inscribir esa escritura en el Registro Público de la Propiedad Inmueble. Asimismo, conforme al deber genérico que, en lo referente a la tutela del ambiente, impone el Ordenamiento Jurídico al Estado (y que fuera ampliamente desarrollado en el Considerando IV de esta resolución), estima este Tribunal que es el Estado, por medio del MINAET y SINAC quien tiene la obligación de identificar el inmueble objeto de este proceso como Patrimonio Natural del Estado. En consecuencia, se ordena a la Procuraduría General de la República, por medio de la Notaría del Estado, que confeccione la escritura de traspaso, con su respectivo cambio de naturaleza y realizar las gestiones pertinentes para inscribir la propiedad descrita en el plano catastrado SJ-703262-2001 a nombre del Estado en el Registro Público de la Propiedad Inmueble. Asimismo, deben el MINAET y el SINAC, confeccionar los rótulos necesarios que permitan identificar el inmueble como Patrimonio Natural del Estado. ”

c) Titulación de bien ubicado dentro de zona declarada reserva forestal**Posesión decenal debe ser anterior a decreto de afectación**[Tribunal Agrario]⁷

Voto de mayoría

"V. Resulta de rigor citar lo que este Tribunal ha venido estimando en relación a los requisitos legales a cumplirse en el trámite de inscripción de fincas por medio del proceso de Información posesoria: tanto de forma de la sentencia cuanto los propios de este trámite. Con relación a los primeros, debe tenerse por demostrado los hechos, así estimare trascendentes al proceso conforme los desglosa expresamente la Ley de Informaciones Posesorias y exige se acredite por el interesado, señalando los medios probatorios en que se fundamenta, según lo dispone el ordinal 153 Código Procesal Civil aplicable por remisión expresa del artículo 6 ley de Jurisdicción Agraria. Asimismo ante tanta prueba testifical evacuada debió valorarse por el Juzgador la misma, tener por demostrado el tiempo el titulado ha poseído el bien y aducir por qué le daba más credibilidad a una u otra prueba para fundamentar con ella en relación al resto de la prueba evacuada los hechos probados primero y en el fondo la conclusión a que arriba. Ello no se hace en este caso pues se citan indistintamente todos los testigos; y algunas declaraciones son vagas e imprecisas y otras varían en aspectos esenciales merecedores de valoración previa. Por ejemplo los testigos Jorge Luis Portugués, Alex Mora Cordero y Fernando Moraga Matarrita, afirman ser el promovente quien desde hace 9 o más años a la fecha de recepción de la prueba el 27 de julio de 2.000, quien a poseído la finca realizando todos los actos que un poseedor de tierras debe hacer. (folios 19 y 20). Ejemplos de contradicciones son el hecho de afirmar se dedique la propiedad parte a charral y parte a montaña, mientras otros afirman ser potrero y montaña virgen. Y del reconocimiento judicial practicado el 19 de julio de 2.000 se extraiga "El inmueble a titular esta destinado en su totalidad a la conservación del bosque (folio 16). Luego todos dicen en el año 2.000 la empresa promovente tiene siete o más de diez años de poseer el fundo, sea entonces desde fines de los años 89 más o menos, cuando el propio promovente en el escrito inicial reconoce haber entrado en posesión el día en que se realiza el traspaso, sea hasta el 27 de noviembre de 1999. (Folios 6 vuelto, 7, 8, 19 y 20). Referente a los segundos ha estimado el Tribunal de manera reiterada: "La Información Posesoria es un proceso de jurisdicción no contenciosa para la formalización de un título registrable de un derecho de propiedad que se ha llegado a adquirir por la usucapión, cumpliendo para ello con los requisitos legales correspondientes. Se exige demostrar la posesión a título de dueño, en forma quieta, pública, pacífica e ininterrumpida (artículos 1 de la Ley de Informaciones Posesorias y 856 del Código Civil). El titulado, aparte de carecer de título inscrito o inscribible en el Registro Público, debe manifestar expresamente que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público anteriormente. Por razones de interés público, y para evitar una doble inscripción registral sobre un mismo bien, o ..., para tutelar terceros de mejor derecho que el titulado, la Ley exige notificar a ciertos sujetos...desde el inicio del proceso, a los colindantes, ello, como se citó por cuanto la titulación podría abarcar parte de las tierras que les pertenecen. También se ordena notificar a los condueños o condóminos. Igualmente, en resguardo de los intereses del Estado, se ordena tener como parte a la Procuraduría General de la República y al Instituto de Desarrollo Agrario, para el resguardo de la propiedad sujeta al dominio público, y de la Propiedad Agraria estatal (artículo 5). Finalmente, la Ley manda a citar a todos los interesados, mediante la publicación de un Edicto en el Boletín Judicial, que puedan tener un interés legítimo en el proceso. (Ver numeral 5 de la Ley de Informaciones Posesorias). "(Consúltese en este sentido Resolución de este Tribunal de las 10:20



hrs. de 31 de julio de 1996 que es Voto No. 479-96).

VI.- A su vez, la Ley de Informaciones Posesorias, en su artículo 7, así como la Ley Forestal, desde hace mucho tiempo ha procurado proteger los recursos forestales de la acción humana, sometiéndolos a diversas formas de manejo forestal. Aunque se ha permitido la titulación de dichas áreas, que ya declaradas como áreas de conservación pasan a formar parte del Patrimonio Forestal del Estado, se exige el cumplimiento de otros requisitos más calificados. El artículo 7 de la Ley de Informaciones posesorias, reformado por la Ley Forestal, establecía, antes de su reforma: "Artículo 7.- Cuando el inmueble a que se refiere la información esté comprendido dentro de una zona declarada parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre. Las fincas que estén fuera de esas áreas y que tengan bosques, solo podrán ser tituladas si el promovente demuestra haberlas poseído por diez años o más y haber protegido dicho recurso natural, en el entendido de que el inmueble tendrá que estar debidamente deslindado con cercas o carriles.". En otros términos, el poder de hecho en la posesión forestal recae sobre el recurso natural "bosques" o "terrenos de aptitud forestal", y los actos posesorios deben ir encaminados a su protección y conservación. Solo 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).

VII.- El Tribunal Superior Agrario, en años anteriores y con otra integración, había interpretado el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, antes de ser reformado por la nueva Ley Forestal, en el sentido de exigir una posesión personal, ejercida con diez años de antelación a la creación de la reserva forestal o área protegida (Véase en tal sentido los Votos No. 169 de las 9 horas 40 minutos del 22 de marzo de 1991 y No. 251 de las 14 horas del 17 de abril de 1991). Para ello explicó: "A este Tribunal, no le cabe duda de que el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, antes de la reforma introducida al mismo por la Ley Forestal número 7124 del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y en su texto actual, se aparta de la regla general establecida en el artículo 1 de la Ley de Informaciones Posesorias que establece: "Cuando el titular no haya tenido la posesión decenal del inmueble podrá aprovechar la ejercida por sus transmitentes, según lo dispuesto en el artículo 863 del Código Civil; pero en este caso deberá presentar documento público en que conste el traspaso de su derecho, aunque no el de anteriores poseedores; se dice lo anterior por lo siguiente: en lo que interesa el numeral 7 citado antes de la reforma disponía: "Cuando el inmueble a que se refiera la información contenga un área de bosque de la mitad o más de su extensión habrá necesidad de probar la debida adquisición, con documento público con más de diez años de otorgado. " Si al titular en el último supuesto se le exigía, aportar documento público con más de diez años de otorgada que probara la adquisición del inmueble a titular, era porque se pretendía que en esos casos, la posesión decenal la hubiera ejercido el titular en forma personal, ya que con esa prueba se garantizaba la posesión directa de quien promovía la información posesoria, pues nadie iba a aportar un título otorgado más de diez años atrás si no había conservado personalmente la posesión. Con la reforma lo que pasó fue que en forma expresa se dijo lo que implícitamente estaba dicho antes de ésta, porque ahora si se establece que cuanto el inmueble está ubicado dentro de una zona declarada parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de la vigencia de la respectiva ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre....". Sin embargo, esa interpretación del artículo 7 de la Ley Forestal, fue cuestionada de "inconstitucional", y la Sala Constitucional, en Voto No. 4587-97 (publicado en el Boletín Judicial No. 188 de fecha 1 de octubre de 1997) declaró, en lo que interesa, lo siguiente: "Se declara parcialmente con lugar la acción y,



en consecuencia, que es inconstitucional la interpretación del artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias No. 139 del 14 de julio de 1941, cuyo texto corresponde a la reforma producida por la Ley Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990, de acuerdo con la cual para titular terrenos comprendidos en parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales o zonas protectoras, se requiere posesión personal con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto que crea el área silvestre protegida, y que no favorece en estos casos la posesión transmitida por anteriores poseedores. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe...". De manera tal que los poseedores actuales pueden aprovechar la posesión transmitida. El terreno a titular, plano catastrado número L-688-92, se encuentra dentro de la Reserva Cordillera Volcánica Central, creada mediante Decreto ejecutivo número 5386-A del 28 de Octubre de 1975.

VIII.- La Ley Forestal No. 7575, también mantuvo las restricciones en la Ley de Informaciones Posesorias, para poder titular terrenos comprendidos en áreas protegidas. Al respecto dispone el actual artículo: "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 debe demostrar ser 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." Es decir, 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."

d) Protección de los recursos naturales: Normativa y órganos competentes

Funciones del Consejo Nacional de las Áreas de Conservación y de su director ejecutivo Áreas silvestres protegidas

[Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda]⁸

Voto de mayoría

“III.- Competencia del Sistema Nacional de Áreas de Conservación sobre las Áreas Silvestres Protegidas . En la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, no. 6084 de 1977, se encomendó al Servicio de Parques Nacionales la función de desarrollar y administrar los parques nacionales, otorgándole, entre otras atribuciones, velar por la conservación de aquéllos (disposiciones 1 y 3 inciso d). Este órgano inicialmente perteneció al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y luego fue trasladado al Ministerio de Ambiente y Energía, mediante su Ley Orgánica, no. 7152 de 1990 (modificada a su vez por la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, no. 8660 del 8 de agosto de 2008, que reformó el nombre al de Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET). Por otro lado, la planificación, desarrollo y control de la flora y fauna silvestres se encargó a la Dirección General de Vida Silvestre, órgano del mismo Ministerio, al que se confirió la competencia de administrar los refugios de vida silvestre y humedales (artículos 6 y 7 incisos b) y h) de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, no. 7317 del 30 de octubre de 1992). La Administración Forestal del Estado, confiada también al MINAET, tiene como función conservar los recursos forestales del país, ubicados en reservas forestales, que comprenden terrenos patrimonio natural del Estado y de particulares, cuya administración, en el primer supuesto, atañe a esta cartera (ordinales 5, 6 inciso



a) y 13 de la Ley Forestal, no. 7575 del 13 de febrero de 1996). Posteriormente, la Ley Orgánica del Ambiente, no. 7554 del 4 de octubre de 1996, en el canon 32, reconoció la existencia de zonas o circunscripciones dedicadas a proteger y conservar los recursos naturales en Costa Rica y a mantener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, las que unificó bajo la denominación de **áreas silvestres protegidas**, distinguiendo o clasificándolas en categorías de manejo: a) reservas forestales, b) zonas protectoras, c) parques nacionales, d) reservas biológicas, e) refugios nacionales de vida silvestre, f) humedales, y g) monumentos naturales. Según los preceptos 32 y 33 de la norma de comentario, su administración corresponde al MINAET, con la salvedad de los monumentos naturales, que por regla general, están a cargo de las municipalidades respectivas. Más adelante, la Ley de Biodiversidad, no. 7788 del 30 de abril de 1998, en el numeral 58, precisó la noción de áreas silvestres protegidas al disponer que son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar, con significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades, y por su representación histórica y cultural, dedicadas a conservar y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general. Esta norma legal instituyó dos órganos con personalidad jurídica instrumental, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para el manejo y conservación de la biodiversidad (precepto 13). Además de lo anterior, en el canon 22, al SINAC, conjuntamente con la competencia en materia de biodiversidad, se le adicionó la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas, así como la función de integrar “ *las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio de Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales en Costa Rica* ”. Para ello se ordenó a la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y al Servicio de Parques Nacionales, ejercer sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema. De lo anterior se desprende que hasta 1998, la administración y conservación de los parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas forestales del patrimonio natural del Estado, y en general de todas las áreas silvestres protegidas, estuvo encargada directamente a MINAET, a través de la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales. Con la Ley de Biodiversidad estas competencias se confirieron al SINAC, como órgano adscrito al mismo Ministerio, pero que goza de desconcentración y personalidad jurídica instrumental, en el tanto el legislador dispuso que aquellas dependencias debían ejercer sus funciones a través de la estructura del último. Mandato que se confirma en la norma 28 de la misma ley, en la que se encarga a las Áreas de Conservación la aplicación de las leyes que rigen su materia, entre ellas, la Ley de Conservación de Vida Silvestre, la Ley Forestal, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales. En suma, es incuestionable que la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y en ese sentido le corresponde recibir la posesión del bien expropiado en este asunto.

IV.- Naturaleza Jurídica del Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Reclama la apelante que el Director Ejecutivo del SINAC no tiene representación que le faculte a recibir en posesión bienes inmuebles, y que por lo tanto no podía autorizar en este caso al licenciado Blanco Araya. El artículo 23 de la Ley de Biodiversidad establece la estructura del SINAC, y dispone que estará conformado por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación, la Secretaría Ejecutiva, las estructuras administrativas de las Áreas de Conservación, los consejos regionales de Áreas de Conservación, y los consejos locales. El **Consejo Nacional de Áreas de Conservación** es un **órgano colegiado y de carácter deliberativo**, como se desprende de los cánones 24 y 25 de la misma norma; conforme a los cuales, se encuentra integrado por el Ministro del Ambiente y Energía (quien preside), el Director Ejecutivo del Sistema (que actúa como

secretario), el Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la CONAGEBIO, los directores de cada Área de Conservación, y un representante de cada Consejo Regional de las Áreas de Conservación (ordinal 24). Sus funciones son “1.- Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten. / 2.- Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación. / 3.- Coordinar, en forma conjuntamente con la Comisión, la elaboración y actualización de la Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la cual deberá ser ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público, dentro del marco de cada una de las Áreas de Conservación. / 4.- Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo. / 5.- Aprobar las estrategias, la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación. / 6.- Recomendar la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección. / 7.- Realizar auditorias técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas. / 8.- Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación. / 9.- Nombrar de una terna propuesta por los consejos regionales, los directores de las Áreas de Conservación. / 10.- Aprobar las solicitudes de concesión indicadas en el artículo 39 de esta ley. / 11.- Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema” (precepto 25); de ellas se extrae, según se dijo, su carácter deliberativo. Por su parte, el **Director Ejecutivo** tiene a su cargo la ejecución de las directrices y decisiones del Consejo, así como la representación de éste último en la CONAGEBIO (disposición 26). Tal y como se desprende de su propia denominación y de sus funciones, tiene **naturaleza primordialmente ejecutiva**, pero además de ello, es **representante**, pues, pese a que la Ley de Biodiversidad es omisa en señalar a cuál de estos órganos corresponde la representación del Sistema, resulta aplicable la Ley General de la Administración Pública para definir este aspecto. Ley cuyo numeral 103 párrafo segundo dispone que cuando “a la par del órgano deliberante haya un gerente o un funcionario ejecutivo, éste tendrá la representación del ente o servicio”. De este modo el Director del SINAC, además de ser un órgano ejecutivo, también posee **naturaleza representante**. Así las cosas, no lleva razón el recurrente en cuanto afirma que el Director no tiene capacidad para recibir en posesión el bien a expropiar, pues como se dijo, en esta figura es que recae la representación del Sistema, y es éste, entonces, el llamado a actuar en nombre del SINAC, como administrador de las áreas silvestres protegidas, en el presente proceso. En esa calidad, el titular está facultado para autorizar la participación de su subalterno en la diligencia de puesta en posesión, de conformidad con el artículo 89 también de la Ley General de la Administración Pública.”

e) Posesión forestal: Fundo ubicado dentro de área declarada reserva forestal

[Tribunal Agrario]⁹

Voto de mayoría

" V.- Este Tribunal de forma reiterada ha considerado que "... La Información Posesoria es un trámite de actividad judicial no contenciosa para la formalización de un título registrable sobre un derecho de propiedad que se ha llegado a adquirir por la usucapión, cumpliendo para ello con los



requisitos legales correspondientes. Se exige demostrar la posesión a título de dueño, en forma quieta, pública, pacífica e ininterrumpida (artículos 1 Ley de Informaciones Posesorias y 856 del Código Civil). El tituyente, aparte de carecer de título inscrito o inscribible en el Registro Público, debe manifestar expresamente que la finca no ha sido inscrita en el Registro Público anteriormente. Por razones de interés público, y para evitar una doble inscripción registral sobre un mismo bien, o bien, para tutelar a terceros de mejor derecho que el tituyente, la Ley exige notificar a ciertos sujetos. También estableció un trámite de oposición dentro de la Información Posesoria, en caso de que alguno de los interesados se sienta perjudicado por la titulación (artículo 8). La Ley de Informaciones Posesorias ordena al Juez tener como partes y por tanto notificarles personalmente desde el inicio de las diligencias, a los colindantes, ello por cuanto la titulación podría abarcar parte de las tierras que les pertenecen... se ordena notificar a los condueños o condóminos. Igualmente, en resguardo de los intereses del Estado, se ordena tener como parte a la Procuraduría General de la República y al Instituto de Desarrollo Agrario, para el resguardo de la propiedad sujeta al dominio público, y de la Propiedad Agraria estatal (artículo 5). Finalmente, la Ley manda a citar a todos los interesados, mediante la publicación de un Edicto en el Boletín Judicial, que puedan tener un interés legítimo en el proceso. (Ver numeral 5 de la Ley de Informaciones Posesorias).- La Ley de Informaciones Posesorias, en su artículo 7, así como las Leyes Forestales han procurado proteger los recursos forestales de la acción humana, sometiéndolos a diversas formas de manejo forestal. Aunque se ha permitido la titulación de dichas áreas, que ya declaradas como áreas de conservación pasan a formar parte del Patrimonio Forestal del Estado, se exige el cumplimiento de otros requisitos más calificados. Eso nos conduce, directamente al concepto de posesión ecológica, y al criterio de la función ecológica de la propiedad forestal. En reiteradas sentencias, tanto de la Sala Primera de Casación, como del mismo Tribunal Superior Agrario, se han establecido los principios que deben regir para resolver éste tipo de situaciones agro-ambientales. Nuestro país ha sido pionero en la construcción de los institutos de la posesión agraria y la posesión ecológica. La misma jurisprudencia ha reconocido y desarrollado estos institutos, así como el ciclo de vida de la posesión agraria y, recientemente de la posesión ecológica (dentro del más amplio criterio de la función ecológica de la propiedad forestal). La misma Jurisprudencia ha querido distinguir la propiedad y posesión empresarial donde se ejercita una actividad dirigida al cultivo del bosque, de aquella donde simplemente se realiza una actividad extractiva o bien, meramente conservativa. En estos últimos casos se estaría en presencia de una propiedad o posesión forestal (sin empresa). Precisamente es en estos casos donde la Ley Forestal viene a establecer todo un régimen jurídico para la protección de los recursos forestales, sometiendo algunas veces al propietario en forma obligatoria al régimen forestal y en otros casos en forma voluntaria. De esa forma, en la posesión forestal el poder de hecho se ejerce sobre un bien de vocación forestal o en su mayor parte destinado a proteger los recursos forestales, sin miras a su explotación o bien, dedicándolo a la simple extracción de especies maderables, a través de planes de manejo para lograr la regeneración natural del bosque. En uno y otro caso no existiría el desarrollo de un ciclo biológico vegetal o animal, ni asumiría el hombre ningún riesgo. Es por eso que la ley no tutela, al contrario reprime, la posesión a través de la cual se destruyan los recursos forestales de áreas protegidas. Además niega la posibilidad de adquirir derechos de posesión sobre tierras de las reservas nacionales cuando se ha ejercido una acción dañina en contra de los recursos forestales. Hoy, parte de la doctrina agrarista afirma la existencia de un Derecho forestal, con particularidades de sistema orgánico y completo, donde ocupan un lugar importante los institutos de la propiedad y posesión forestal. En Costa Rica la propiedad forestal, y también la posesión forestal como derecho real derivado de aquella, o bien concebido en forma independiente, se comienza a perfilar desde el Código Fiscal de 1885, que establece todo un capítulo en cuanto a bosques cuyas regulaciones tienden a su conservación. Posteriormente la Ley de Terrenos Baldíos No. 13 del 6 de enero de 1939 incorpora dichos principios. Luego la Ley de Tierras y Colonización en su artículo 7 amplía las reservas nacionales para la protección de tales recursos.-VII. La legislación especial en cuanto a la



tutela de la propiedad y posesión forestales tiene tres etapas en nuestro país. La primera etapa de la propiedad forestal se enmarca con la Ley No. 4465 del 35 de noviembre de 1969. La segunda se abre a través de una normativa mejor concebida a través de la Ley No. 7032 del 7 de abril de 1986, la cual fue posteriormente declarada inconstitucional. La última opera con la promulgación de la Ley Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990, reformada recientemente, por Ley No. 7575 del 13 de febrero de 1996 (publicada en el alcance 21 de La Gaceta No. 72 del martes 16 de abril de 1996). En ellas, se contienen diversos regímenes de propiedad forestal, y limita el uso y aprovechamiento de los recursos por los particulares. No es posible adquirir la titularidad sobre terrenos con cobertura boscosa si no se demuestra haber protegido el recurso forestal. Su fundamento constitucional se encuentra en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución. A través de limitaciones de interés social se protege el instituto de la propiedad y la posesión forestal. Esta no es igual a la civil, ni a la agraria, se trata de una propiedad para conservar, y por tanto los actos posesorios que en ella se realicen deben tener esa finalidad.- VIII. La posesión forestal ha tenido su régimen jurídico en las Leyes Forestales mencionadas. Recae sobre un bien específico: los terrenos cubiertos de bosques o de aptitud forestal. El propietario o poseedor de tales bienes tiene la obligación de conservar los recursos forestales y no los puede aprovechar económicamente sino bajo las restricciones o limitaciones impuestas por la ley. Para la solución jurídica de conflictos que nazcan del ejercicio de la posesión forestal, se debe aplicar ese régimen jurídico especial y los principios del Derecho forestal. La Ley Forestal establece como función esencial y prioridad del Estado, velar por la protección, la conservación, el aprovechamiento, la industrialización, la administración y el fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables.(Artículo 1). Todos los terrenos de aptitud forestal y los bosques del país, ya sea estatales o que estén reducidos a dominio particular, quedan sometidos a los fines de la ley. El régimen forestal es el conjunto de disposiciones, entre otras, de carácter jurídico, económico y técnico, establecidas por la ley, su reglamento y demás normas, que regulen la conservación, la renovación, el aprovechamiento y el desarrollo de los bosques y terrenos de aptitud forestal del país. Por ello, para adquirir la propiedad forestal por usucapión, se requiere el ejercicio de la posesión forestal. El artículo 7 de la Ley de Informaciones posesorias, reformado por la Ley Forestal, establecía, antes de su reforma: "Artículo 7.- Cuando el inmueble a que se refiere la información esté comprendido dentro de una zona declarada parque nacional, reserva biológico, reserva forestal o zona protectora, el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre. Las fincas que estén fuera de esas áreas y que tengan bosques, solo podrán ser tituladas si el promovente demuestra haberlas poseído por diez años o más y haber protegido dicho recurso natural, en el entendido de que el inmueble tendrá que estar debidamente deslindado con cercas o carriles." En otros términos, el poder de hecho en la posesión forestal 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).- IX. El Tribunal Agrario, había interpretado el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, antes de ser reformado por la nueva Ley Forestal, en el sentido de exigir una posesión personal, ejercida con diez años de antelación a la creación de la reserva forestal o área protegida (Véase en tal sentido los Votos No. 169 de las 9 horas 40 minutos del 22 de marzo de 1991 y No. 251 de las 14 horas del 17 de abril de 1991)...". Sin embargo, esa interpretación del artículo 7 de la Ley Forestal, fue cuestionada de "inconstitucional", por la aquí titular, y la Sala Constitucional, en Voto No. 4587-97 (publicado en el Boletín Judicial No. 188 de fecha 1 de octubre de 1997) declaró, en lo que interesa, lo siguiente: "Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, que es inconstitucional la



interpretación del artículo 7 de la Ley de informaciones Posesorias No. 139 del 14 de julio de 1941, cuyo texto corresponde a la reforma producida por la Ley Forestal No. 7174 del 28 de junio de 1990, de acuerdo con la cual para titular terrenos comprendidos en parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales o zonas protectoras, se requiere posesión personal con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto que crea el área silvestre protegida, y que no favorece en estos casos la posesión transmitida por anteriores poseedores. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe...". De manera tal que los poseedores actuales pueden aprovechar la posesión transmitida...X. La Ley Forestal No. 7575, también mantuvo las restricciones en la Ley de Informaciones Posesorias, para poder titular terrenos comprendidos en áreas protegidas. Al respecto dispone el actual numeral: "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 debe demostrar ser 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.". Es decir, la intención del legislador es que esas áreas se hayan mantenido protegidas, conservadas durante todo este tipo, incluso antes de la creación de las Reservas y áreas protegidas...". (Resolución de las 14:50 horas del 20 de febrero de 1998 que responde al Voto No. 113).

VI.- Señala el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias que el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal con por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o el decreto que creó el área silvestre. 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. Corresponde ahora determinar si de acuerdo con la hipótesis que contempla la norma impugnada, a la luz de los criterios doctrinarios y jurisprudenciales que informan los institutos de la usucapión y de la posesión necesaria para usucapir, expuestos anteriormente, la norma cuestionada regula un tipo especial de posesión necesaria para adquirir la propiedad sobre los bienes inmuebles, que impone requisitos específicos que pueden infringir el derecho de propiedad o el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, regulados en la Constitución. 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 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. Lo anterior es únicamente el resultado natural de aplicar los conceptos sobre el objeto de la posesión y su condición de ejercicio en calidad de titular, necesarios para la posesión ad usucapionem. 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. En ese sentido, la disposición mencionada simplemente destaca ciertos elementos propios de la usucapión que también están definidos en la normativa general, como son: el objeto de la posesión y las condiciones en que ésta se debe ejercer para ser apta para la usucapión. Es decir, la norma no viene a establecer ningún principio diferente -o requisito más riguroso- en relación con la aplicación de las reglas generales de la usucapión. Simplemente especifica la forma en que deben aplicarse esas reglas, lo que coincide con un resultado lógico dada la condición de bien demanial del objeto a titular. La declaratoria de área silvestre protegida no modifica el régimen anterior con el que se ejerció la posesión ad usucapionem sobre el terreno (sea este el civil ordinario o el agrario), ni altera, salvo en cuanto a las limitaciones que impone en relación con la utilización del bien, los derechos adquiridos sobre los inmuebles durante el período anterior a la afectación. De ahí que si uno de los modos de adquisición derivativa por excelencia de la posesión

es la tradición, esa situación debe posibilitarse en un caso en que no se justifica una regla diversa porque se aplica el régimen general antes de que el terreno haya sido afectado al dominio público. El Código Civil -en el artículo 863- dispone que en el cómputo del tiempo necesario para la adquisición por prescripción, el poseedor actual puede completar el plazo uniendo al suyo el de su causante. La unión de los plazos de posesión ejercidos por diferentes personas facilita además el elemento de continuidad de la posesión. El traspaso posesorio debe tener justa causa. En ese sentido, la usucapión puede basarse en que el adquirente compró la cosa, le fue donada, entregada en dote o en pago de una obligación. Esta posibilidad de que el causahabiente aproveche las posesiones anteriores, se da en el caso del régimen agrario siempre que todos los transmitentes reúnan los requisitos de la posesión agraria apta para usucapir.

VII.- Consta en el expediente mediante documental no impugnada que el terreno a titular, plano número SJ-153305-93, se encuentra dentro de la ZONA PROTECTORA CERROS DE ESCAZU (plano a folio 2 y certificación de folio 18). En este caso, estima este Tribunal la denegatoria a inscribir esta finca por el trámite escogido radica o, más bien obedece a un problema de legalidad en cuanto a LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL NUMERAL 7 TRANSCRITO DE LA CITADA LEY EN EL CASO DE TERRENOS QUE SE ENCUENTREN DENTRO DE ZONAS PROTEGIDAS, como ocurre en el caso bajo estudio. En efecto, ha de remontarse en el tiempo para determinar si se efectuaron actos posesorios agrarios y ecológicos capaces de usucapir conforme a la legislación que rigiera en esos diez años anteriores a la creación del decreto de la zona protectora, cual es el caso de marras. Así se tiene que a partir de julio de 1966, al fundo y al poseedor le era aplicable la situación prevista en el primer párrafo del numeral 7 de la Ley de Informaciones Posesorias vigente en ese año, el cual establecía que si el inmueble fue declarado "...zona protectora el titular tendrá que demostrar haber ejercido la posesión decenal por lo menos diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o decreto en que se creó la respectiva área silvestre.". Es decir que si el Decreto se emite y rige a partir de su publicación en julio de 1976, debió demostrar el titular haber poseído él personalmente o sus transmitentes la finca con antelación a julio de 1966 y haber cuidado el recurso. Como en este caso ni siquiera se probó la posesión decenal llevada a cabo con diez años de antelación a 1976 por la transmitente, sea desde 1966 y con antelación a ese año, resulta innecesario entrarse a analizar el cuidado del recurso y demás que establecían a tales fechas las normas vigentes, por cuanto no procede aprobar las diligencias con sólo ese requisito incumplido. A nada conduciría analizar si los actos agrarios eran o no contrarios a la norma vigente en el tiempo de esos años. No obstante lo anterior, el Tribunal se permite señalar que si a la fecha no existe parte alguna del predio con el recurso de forestal es porque el mismo no se tuteló, véase las declaraciones de testigos donde se dice el terreno es de pastos (Testimonial de Edgar Sibaja Guerrero a folio 82 vuelto).

VIII.- En este caso particular, al tratarse de una situación de las contempladas en el numeral 7 de la Ley de Informaciones Posesorias, se está ante una posesión y eventual propiedad especial cuyo titular no cumplió con las exigencias de la Legislación especial, para poder inscribir a su nombre la finca, ya que al localizarse el bien ubicado dentro de una zona protectora, debió demostrar haber poseído el mismo, él o sus transmitentes, por lo menos con 10 años de antelación a la creación de la zona protectora en que se encuentra. De la prueba testifical y documental se colige no haberse demostrado que el gestionante ni su anterior transmitente, hayan poseído el inmueble descrito en el plano catastrado No. SJ-153305-93 en los términos exigidos por la Ley. Al no haber probado la posesión decenal, en los términos previstos y expuestos se incumple lo ordenado en el artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias citado. Debido a lo anterior procede confirmar el fallo apelado. De ahí que no lleve razón en su segundo agravio el recurrente, toda vez que la prueba, sin lugar a dudas, evidencia de manera contundente que quienes le transmitieron la posesión poseyeron el terreno a lo sumo a partir de 1968. Por ende, el argumento esbozado no es atendible



y menos subsanable como lo quiere hacer ver. Aunado a ello, no se demostró que el promovente o su antecesor hubieren protegido el recurso. De ahí, por estas razones es procedente la confirmación del fallo recurrido."



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Piskulich Crespo, Z. (1995). La Sala Constitucional: El derecho a un ambiente sano y el patrimonio forestal. Revista Estudiantil Hermenéutica. Número 7. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Pp. 45-47.
- 2 Bayona de Perogordo, J.J. (1977). El Patrimonio del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de Hacienda Pública. Impreso en la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Madrid, España. Pp. 184-191.
- 3 Bonnin. M & Retana, V. (Junio-Julio 2000). El Bosque en el Derecho Internacional Ambiental. Revista Istitia. Año 14. Número 162-163. San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica. Pp. 26-30.
- 4 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 7575 del trece de febrero de 1996. Ley Forestal. Fecha de vigencia desde: 16/04/1996. Versión de la norma: 5 de 5 del 20/04/2010. Datos de la Publicación: N° Gaceta: 72 del: 16/04/1996. Alcance: 21.
- 5 TRIBUNAL AGRARIO.- Sentencia número 27 de las diez horas treinta minutos del veintiséis de enero de dos mil seis. Expediente: 01-002466-0640-CI.
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA.- Sentencia número 38 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del once de enero de dos mil diez. Expediente: 08-001308-1027-CA.
- 7 TRIBUNAL AGRARIO.- Sentencia número 55 de las once horas del diecinueve de enero de dos mil uno. Expediente: 00-160079-0341-AG.
- 8 TRIBUNAL DE CASACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. Sentencia número 174 de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del veinte de agosto de dos mil nueve. Expediente: 08-000140-0163-CA.
- 9 TRIBUNAL AGRARIO.- Sentencia número 500 de las nueve horas veinte minutos del veinticuatro de julio de dos mil uno. Expediente: 94-000953-0182-AG.