

LA PROPIEDAD AGRARIA

*Dr. Rodrigo Barahona Israel, Profesor de la
Facultad de Derecho de la Universidad de
Costa Rica.*

La presente ponencia ha sido preparada para este coloquio, en el cual estimables colegas ya han expuesto los aspectos más generales del derecho de propiedad, por lo que resulta innecesario repetir conceptos tan bien explicados con anterioridad a mi intervención. Si deberé, sin embargo, hacer referencia a conceptos de teoría general del derecho aplicables a la propiedad como situación jurídica, y más específicamente a la propiedad agraria, en la medida en que puedan ser utilizados como instrumentos metodológicos para la individualización de la propiedad agraria como instituto propio del derecho agrario. En el breve espacio de que disponemos, sería imposible desarrollar exhaustivamente el tema tan amplio y complejo de la propiedad agraria, por lo que mis palabras se limitarán principalmente a señalar los aspectos fundamentales de la propiedad agraria en el derecho costarricense, dentro de un contexto de análisis jurídico que consideramos fructífero para la caracterización de los tipos especiales de propiedad, objetivo fundamental de este coloquio.

Los principios metodológicos que debemos utilizar en la identificación de las características individualizadoras de la propiedad agraria, son en mi criterio los señalados, al menos en sus aspectos fundamentales, por el profesor Salvatore Pugliatti, cuyos escritos (1) sobre la propiedad y los distintos tipos de propiedades especiales son uno de los

principales aportes innovadores en esta materia. Muy sucintamente, el profesor Pugliatti explica que en el derecho de propiedad debe distinguirse entre la función y la estructura del derecho, que yo interpreto como una distinción entre la función social que cumple el Instituto Jurídico y la estructura conforme a la cual se integran las situaciones de los sujetos para satisfacer los intereses de la comunidad subyacentes al Instituto Jurídico. La función se refiere a la utilidad social de la propiedad agraria como bien productivo apto para la satisfacción de necesidades de la comunidad. Los intereses de la comunidad, que son en última instancia la "ratio legis" de la tutela de la propiedad agraria, se manifiestan a través de la función que jurídicamente se le asigna. La estructura de la propiedad agraria como derecho subjetivo se refiere a los poderes y deberes de su titular, los terceros, y los órganos administrativos con competencia en materia agraria, y constituye el medio para lograr realizar la función social de este Instituto Jurídico.

El concepto de función del derecho de propiedad se especifica, se individualiza en primer lugar, de conformidad con la naturaleza de los bienes sobre los cuales se ejerce este derecho. La propiedad agraria, definida como propiedad de la base material de la empresa agraria se caracteriza por consiguiente en primer lugar por su naturaleza productiva. Se trata de un tipo de propiedad de bienes que

(1) Ver especialmente el ensayo "La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)" en el volumen, "La proprietà nel nuovo diritto", Giuffrè, Milano, 1964, págs. 299 y siguientes.

no se destinan al consumo, sino que por el contrario, son aptos para producir bienes para el consumo (2). Esta distinción, desarrollada principalmente por la ciencia económica, tiene una gran importancia también para el derecho, y permite incluso establecer una clasificación de los bienes distinta de la tradicional. En otras palabras, constituye un punto de apoyo para distinguir entre el derecho "genérico" de propiedad y los regímenes especiales de "las propiedades" integrados estos últimos con base en la naturaleza misma de los bienes objeto del correspondiente derecho.

Desde el punto de vista metodológico, es claro que la distinción entre función y estructura del derecho de propiedad no debe ser llevada a extremos, puesto que es únicamente un medio de análisis. Los regímenes especiales de la propiedad, tal como el de la propiedad agraria, constituyen un fenómeno jurídico unitario, por lo que la función y la estructura se influyen recíprocamente. El destino socialmente determinado del bien productivo se garantiza mediante un conjunto de derechos y deberes, cuyo ejercicio y cumplimiento son a su vez determinantes de la "función social" con vista de la cual se tutela jurídicamente la tierra productiva. Por lo demás, y haciendo un pequeño paréntesis, la distinción entre función y estructura se ha proyectado en el campo de la interpretación del derecho, —la Escuela Libre y la Jurisprudencia de Intereses son "funcionalistas" mientras que la Jurisprudencia de Conceptos es "estructuralista"— en el que también se ha hecho evidente la necesidad de unificar las posiciones extremas, confirmándose el carácter unitario de los fenómenos jurídicos.

La propiedad agraria está sujeta a un mismo régimen jurídico especialmente desde el punto de vista de su función, toda vez que pueden encontrarse diferencias importantes entre "propiedades agrarias" tomando en consideración los derechos y deberes del titular y de los demás sujetos del ordenamiento jurídico, a lo cual me referiré más adelante. La tierra es desde luego el bien fundamental con relación al cual puede hablarse de propiedad agraria, aunque el concepto comprende la impor-

tancia social de la tierra, ha determinado que se la utilice como eje central en la clasificación tradicional de los bienes acogida por el Código Civil costarricense. Todos los bienes se clasifican en relación con la tierra, y la distinción fundamental que contiene el Código Civil, o sea aquella entre bienes inmuebles y muebles bienes, está fundada sobre la tierra (3). Pero la distinción entre bienes inmuebles y bienes muebles, y sobre todo la clasificación de la tierra como bien inmueble, ya no es suficiente para fundamentar en el derecho positivo categorías especiales de propiedad, como la propiedad agraria, puesto que esta no es solo inmueble sino también mueble. En otras palabras, el concepto de propiedad agraria supone una superación de los criterios de clasificación de los bienes que contiene el Código Civil, y al operarse esta superación ya no puede hablarse de bienes muebles e inmuebles, ni mucho menos de las otras clasificaciones que contiene el Código Civil (entre bienes fungibles y no fungibles, consumibles y no consumibles, etc.) para caracterizar a la propiedad agraria como tipo especial de propiedad. Hablamos de una propiedad especial por su destino específico, una función social determinada, y una estructura dogmática distinta, que debe estudiarse no como bien mueble o inmueble sino como bien productivo. Esta función social es determinante en la aparición de distintos regímenes especiales de propiedad, y se ejerce con vista de los destinos diversos que la comunidad asigna a los distintos bienes, como bien ha explicado el profesor Antonio Hernández Gil (4).

La característica esencial de la estructura del derecho de propiedad agraria radica en que el mismo es un "derecho-deber". El principio de que la propiedad de la tierra productiva "obliga", implica que la estructura del derecho de propiedad agraria se encuentre integrado por deberes especiales, y por un modo también especial de ejercer las facultades inherentes, que le dan una cierta autonomía respecto del derecho de la propiedad de la tierra tal y como se regula en el Código Civil. Por consiguiente, para la caracterización de la propiedad agraria es necesario hacer referencia a la legislación

(2) Sobre la tierra como bien productivo ver la explicación del concepto y referencias bibliográficas en "Aspectos histórico-sistemáticos de la evolución del contrato de arrendamiento de fundos rústicos en la experiencia de algunos derechos europeos occidentales" de Rodrigo Barahona Israel, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de Costa Rica, No. 22, 1973, págs. 299-300.

(3) Artículos 254-255 del Código Civil costarricense de 1888.

(4) Ver "La función social de la posesión", Alianza Editorial, Madrid, 1969, págs. 171-174.

especial, que establece disposiciones sobre la tierra como bien productivo con una función social determinada y distinta.

También puede enfocarse el carácter especial de la propiedad agraria utilizando otro punto de vista, partiendo del cual, puede hablarse de un elemento formal y de un elemento sustancial de la propiedad agraria como fenómeno jurídico. Hablamos de elemento sustancial para hacer referencia a los intereses tutelados, y de elemento formal para aludir a la calificación jurídica que el ordenamiento otorga a esos intereses (5). En este sentido el elemento sustancial de la propiedad agraria radica en su destino a una función social determinada, que se actualiza en la estructura del derecho mediante la atribución formal de deberes y poderes correspondientes.

Las características especiales de la propiedad agraria se aprecian desde los distintos ángulos en que puede analizarse el derecho de propiedad. Dicho en forma muy somera, el derecho de propiedad puede verse desde el punto de vista de su modo de adquisición, o sea, de como se convierte un sujeto del ordenamiento en titular del derecho; lo podemos ver en segundo lugar desde el punto de vista del disfrute del derecho de propiedad, es decir de las modalidades de goce; en tercer lugar, con relación a las facultades de disposición del derecho de propiedad; finalmente, tomando en consideración formas no negociales de extinción del derecho.

Tradicionalmente se han considerado como atributos típicos del derecho de propiedad el derecho de goce y el derecho de disposición, sin hacer mayores distinciones en el ejercicio de los atributos en cuanto a los distintos "tipos" de propiedad. Estos atributos esenciales se han visto modificados en el derecho agrario positivo en relación con el derecho de propiedad agraria, toda vez que el "gocce" ha de ser una utilización productiva de la tierra en cumplimiento de la función social. Los medios de adquisición especiales de la propiedad agraria consisten en tipos especiales de "usucapión", que contribuye a individualizarla como tipo especial de propiedad. En cuanto a las formas de extinción del derecho de propiedad agraria, además de la expropiación, merece mencionarse en el derecho agrario

comparado, la prescripción negativa. La prescripción es un instituto innovativo, toda vez que ha sido un dogma a través de la historia el que la propiedad "no prescribe". En algunos ordenamientos modernos sin embargo, se ha modificado esta situación y se ha establecido la prescripción negativa del derecho de propiedad cuando la inercia del titular se mantiene durante un determinado período de tiempo. La inercia del titular del derecho de propiedad agraria se califica como falta de cultivo de la propiedad productiva, y da lugar a la pérdida del derecho sin indemnización. Esta causal de extinción del derecho de propiedad agraria ha sido incluida en un proyecto de ley que reforma la Ley de Tierras y Colonización de 1961, pero la misma puede resultar inconstitucional en Costa Rica con vista del artículo 45 de la Constitución Política (6).

Las características particulares de la propiedad agraria en el derecho costarricense se encuentran, como decíamos, en la legislación agraria especial. En nuestro derecho positivo, la Constitución Política, como orden normativo superior, no establece claramente que la propiedad debe ejercerse en función social, aunque sí permite establecer limitaciones de "interés social" a la misma, en aras a lo que denomina el artículo 45, "motivos de necesidad pública". No hay una definición precisa de que la propiedad deba ejercerse en función social desde el punto de vista del derecho constitucional, pero sin embargo la Corte Suprema de Justicia, especialmente con ocasión de un veto Presidencial a la ley que estableció la función social de la propiedad de la tierra (7) ha consolidado el principio de que la propiedad debe cumplir una función social. En otras palabras, la propiedad, particularmente la propiedad agraria, es tutelada en la medida en que se ejerza con vista de los intereses de la comunidad, los cuales se caracterizan en la estructura del "derecho-deber" de propiedad agraria mediante la imposición al titular de la obligación de cultivar la tierra. En defecto de cumplimiento de ese deber, el propietario puede ser privado de ella mediante la expropiación, sin embargo, y valga la observación, con el fin de hacer la distinción del régimen de propiedad agraria a todos los niveles del ordenamiento jurídico, el verdadero problema de deter-

(5) Sobre la aplicación de este método de análisis jurídico al derecho costarricense ver Víctor Pérez Vargas, "Existencia y capacidad de las personas", San José, 1976.

(6) Según la garantía a la propiedad privada contenida en este artículo, no puede haber "privación" de la propiedad sin "indemnización".

(7) Corte Suprema de Justicia, Sesión No. 46, de las 14 horas del 11 de setiembre de 1961.

minar el alcance de la función social de este tipo de propiedad radica precisamente en que el artículo 45 de la Constitución Política no establece ni reconoce regímenes diversos de propiedad. En otras palabras, la Constitución Política regula la propiedad en términos genéricos, con ese concepto de Propiedad que no reconoce los distintos tipos de la misma, sin reconocer diferencias tan claras como las que existen entre bienes productivos y bienes de consumo, que ya mencionamos. Sería un avance importante para el derecho constitucional costarricense el que a la hora de hacerse las reformas constitucionales que se anuncian, se incluyan en nuestra Constitución disposiciones especiales sobre la propiedad agraria, como las contienen algunas constituciones de este siglo, entre ellas la italiana y la mexicana.

Continuando con el examen del derecho positivo costarricense, observamos que en el Código Civil tampoco existe una distinción de la propiedad agraria como propiedad especial. El Código Civil costarricense, derivado aunque indirectamente del Código Civil francés de 1804, establece un régimen genérico de propiedad como derecho real absoluto cuyas limitaciones de interés social no implican, al interno del Código, que la propiedad de la tierra deba ejercerse mediante actividades productivas en función social. Conforme al Código Civil, el propietario puede o no usar su propiedad, y en el caso de que la use, puede hacerlo en la forma que a su criterio disponga, sin existir onerosidad, sin una carga específica que sí existe en la propiedad agraria, en la cual como hemos mencionado, se establecen deberes que definen el instituto en una forma muy distinta de ese derecho subjetivo, absoluto y genérico que regula el Código Civil. En la clasificación de los bienes que contiene este Código, la tierra se ubica como decía dentro de la propiedad inmueble, pero no tiene mayor importancia en el Código la naturaleza inmueble o mueble de los bienes para efectos de caracterizar los derechos o deberes del propietario en cuanto a su uso o desuso. Ha sido precisamente por esto que al interno del Código Civil empezaron a surgir las teorías jurídicas y las regulaciones que han venido estableciendo limitaciones a la propiedad, sobre todo mediante la

teoría del "abuso del derecho", que es un antecedente claro del principio de función social de la propiedad (8).

Dirigiéndonos ahora a la legislación agraria especial que contiene el derecho costarricense, mediante una visión sistemática de ésta, podemos determinar dos grandes apartes: uno integrado por aquella legislación cuya finalidad fundamental es la de otorgar título de dominio sobre la tierra a quienes hayan cumplido con los requisitos de la usucapión agraria, que en nuestro derecho se denomina "prescripción positiva". Dentro de este grupo de normas existen algunas que otorgan el derecho de propiedad a quienes hayan cultivado la tierra durante un determinado tiempo, y en algunos casos, a quienes hayan destinado las tierras a cultivos específicos, especialmente al cultivo del café (9). Esta parte del derecho agrario costarricense, que es una de las que mejor caracterizan a la propiedad agraria como tipo especial de propiedad, se explica históricamente por las políticas agrarias del Estado Costarricense del Siglo XIX y la primera mitad del Siglo XX, que fomentaron el desarrollo de la propiedad privada de los particulares cuando estos ejercieran en la forma prevista la posesión de las tierras de reserva nacional, antes denominadas "terrenos baldíos" (10).

El segundo grupo de normas al que hicimos referencias modifica sustancialmente el contenido del derecho de propiedad de la tierra cultivable, estableciendo características propias de la propiedad agraria. mientras que en el régimen anterior a la Ley de Tierras y Colonización de 1961, como modo de adquisición de la propiedad agraria por ejemplo, regía únicamente la usucapión, facultando al poseedor a establecer directamente ante los Tribunales la acción para titular la tierra, ya a partir de la Ley de 1961, la posesión agraria sigue siendo un modo de adquisición de la propiedad, pero mediatizado a través del ente administrativo (Instituto de Tierras y Colonización) el cual deberá determinar no únicamente la posesión, sino también las características de campesino sin tierras del poseedor, a efectos de conferirle título sobre la propiedad. Esta mediatización y calificación especial que establece esta ley, que sancione la posesión en las

(8) Ver Eduardo Novoa Monreal, "El Derecho de Propiedad Privada", Temis, Bogotá, 1979, págs. 57 y siguientes. Salvatore Romano, "Abuso del diritto" en *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Vol. I, págs. 167-68, y las referencias bibliográficas ahí citadas.

(9) Ver Salas-Barahona, *Derecho Agrario*, Universidad de Costa Rica, 1973, págs. 199 y siguientes; Allan Seligson, "El campesino y el capitalismo agrario de Costa Rica", Editorial Costa Rica, 1980, págs. 39-40.

(10) Salas-Barahona, Op. últ. cit., págs. 229-230.

reservas nacionales a partir de su promulgación, es el resultado de un proceso político-institucional dirigido a otorgar propiedad a quien trabaja la tierra y carece de otros medios de subsistencia (11).

Para la sistematización completa del derecho de propiedad agraria en el ordenamiento costarricense, es preciso analizarla con vista de los intereses de la comunidad manifestados en la regulación de las conductas de los sujetos con relación al bien jurídico tutelado. En otras palabras, es haciendo referencia a los sujetos y sus conductas, y a la tierra según la aptitud productiva de ésta, como puede obtenerse un panorama completo de la propiedad agraria como propiedad especial (12). Debe verse por consiguiente en primer lugar cuáles tipos de propiedad agraria existen según las características propias del sujeto titular. En este sentido se debe analizar la propiedad agraria según se trate por ejemplo de propiedad pública o privada, y dentro de la propiedad privada, de propiedad de los particulares o de los entes públicos, y dentro de la propiedad de los particulares, de las formas especiales de propiedad privada de los particulares. Por ejemplo, no está sujeta al mismo régimen jurídico la propiedad de la tierra adquirida por un particular mediante una forma negocial civil de adquisición, que la propiedad privada de la tierra adquirida por un particular mediante un contrato de adjudicación de tierras a los beneficiarios de los programas del ente administrativo a cargo de la Colonización.

La propiedad de la tierra adquirida por un particular, por medios regulados en el Código Civil no se distingue del resto de la propiedad civil en cuanto a su modo de adquisición ni en cuanto a su modo de disposición (salvo en cuanto bien inmueble afecto de un determinado régimen registral) pero sí en cuanto a su modalidad de goce, en el sentido de que también esa propiedad agraria de origen civil está sujeta a controles, y sobre todo a la extinción del derecho mediante la expropiación por incumplimiento de la función social, no con base en el Código Civil, sino en la legislación agraria especial.

Intentando como decía, al menos delinear un cuadro sistemático de la propiedad agraria, partiendo del sujeto y sus conductas como elemento de

distinción, podemos distinguir entre las tierras que son propiedad privada, son destinadas a servicios públicos, o bien forman parte de la reserva nacional. Las tierras de propiedad privada pueden ser de los sujetos particulares, del Estado, de las Municipalidades o de las Instituciones Autónomas. Respecto de las reservas nacionales y las tierras del Estado, están sometidas a la administración de determinados entes públicos, quienes pueden explotarlas directamente actuando como empresas agrarias públicas, arrendarlas o darlas en concesión, o bien parcelarlas y venderlas a quienes califiquen como beneficiarios de acuerdo a la legislación agraria especial.

La propiedad privada de los particulares puede ser, como decía, propiedad sometida en cuanto a su adquisición y enajenación al derecho civil, pero debe conformarse en cuanto a su uso a las disposiciones de la legislación agraria. En este sentido, pueden ser expropiadas, previa indemnización, por constituir un latifundio, o un minifundio, ser tierra inculta, o explotada indirectamente o estar destinada a la ganadería siendo su aptitud para la agricultura (13). Es también propiedad privada de los particulares aquella adquirida mediante procedimientos agrarios, tal como las leyes de informaciones posesorias, que permiten obtener título de dominio a quien haya poseído durante un determinado tiempo. Esta propiedad particular está sometida a limitaciones especiales en cuanto a su extensión, en cuanto a su uso y disposición, y en cuanto al término de la acción reivindicatoria, que se limita en el tiempo respecto de la propiedad de la tierra adquirida por medios civiles. En cuanto a este tipo especial de propiedad agraria de los particulares, está también sujeta a limitaciones especiales que tienden a tutelar los recursos naturales. La propiedad agraria que sin embargo está más regulada en el derecho positivo costarricense como tipo especial, es la del beneficiario que adquiere en propiedad una parcela del Instituto de Tierras y Colonización (14). El traspaso de dicha propiedad está sujeto a cláusulas y condiciones resolutorias dirigidas fundamentalmente a garantizar que el beneficiario ejercerá personalmente la actividad agraria, impidiéndole traspasar, gravar, arrendar o subdivi-

(11) Ver artículo 1, Ley de Tierras y Colonización, No. 2825, de 14 de octubre, 1961.

(12) Los fundamentos teóricos de este método han sido explicados por Angelo Falzea en la voz "Efficacia Giuridica", *Enciclopedia del Diritto*, Milano.

(13) Salas-Barahona, op. cit., nota 9 supra, págs. 231 y siguientes.

(14) Ley de Tierras y Colonización, cit. nota 11 supra, artículo 141.

dir el dominio, ni tampoco gravar las cosechas, semillas, animales o instrumentos necesarios para la explotación de la parcela. Se aprecia en la regulación de este tipo de propiedad agraria privada una disciplina, aunque incipiente, del conjunto de bienes muebles cuyo ligamen funcional con la empresa agraria permite clasificarlos como una universalidad de derecho.

La regulación de este tipo de propiedad agraria, que necesariamente debe constituir la base de la empresa agraria, contiene disposiciones que la protegen de medidas judiciales por parte de terceros acreedores. Se constata asimismo la especialidad de esta propiedad agraria privada respecto de los medios de extinción del dominio, como lo son el abandono de la parcela o también de la familia. Este tipo de propiedad es fundamentalmente familiar, como lo revela el hecho de que se tiende a garantizar la integridad de la parcela ante el fallecimiento del parcelero o asignatario, permitiendo adquirirla por herencia únicamente al heredero que reúna las condiciones establecidas en la Ley para ser beneficiario y se comprometa a explotarla como unidad agrícola familiar, siguiendo para la transmisión un orden de relación establecido en la Ley de Tierras y Colonización. El heredero adjudicatario debe compensar a los demás herederos, de haberlos, en cuanto a la parte que les corresponde del haber sucesorio, pero no se podrá subdividir la

parcela. Esto implica una modificación sustancial al régimen sucesorio existente para la propiedad de la tierra de origen civil, que por el contrario constituye el medio jurídico más eficiente para la división de la propiedad y el responsable en gran medida de la propagación del minifundio. Desde todos estos puntos de vista se confirma la especialidad de este tipo de propiedad agraria privada.

Puede también utilizarse para sistematizar la propiedad agraria, además del sujeto, el objeto mismo, utilizando el concepto con referencia a la aptitud de la tierra productiva. En este sentido, la propiedad agraria es regulada según su vocación agrícola, ganadera o forestal, estableciéndose en algunos casos el mal uso de la tierra conforme a su vocación como causa de expropiación, o vinculándose el destino de la tierra conforme a su aptitud potencial (15).

En conclusión, la propiedad agraria constituye un tipo especial de propiedad, especialidad que se constata tanto desde el punto de vista de su función como de la estructura del derecho subjetivo correspondiente. El elemento unificador de los distintos tipos de propiedad agraria lo constituye el obligatorio ejercicio de la empresa agraria, cuya disciplina integral debe regularse en forma coherente con la normativa de la propiedad agraria, la cual hemos intentado caracterizar en sus aspectos principales.

* * *

(15) Ver artículos 4, 28, 71 entre otros, de la Ley Forestal, No. 4465 de 25 de noviembre de 1969 y sus reformas.