

“LA FUNCIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL DE LA PROPIEDAD”

(Limitaciones agroambientales a la propiedad)

Prof. Enrique Ulate Chacón
Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental
Universidad de Costa Rica

CONTENIDO:

1. El Fundamento Constitucional del Derecho de Propiedad. Propiedad como Institución y como derecho subjetivo. Principios y valores constitucionales que informan el instituto de la propiedad. La función económica, social y ambiental en la Constitución Política.
2. La función económica, social y ambiental en la legislación agraria promulgada antes de la reforma del artículo 50 Constitucional. La prevalencia de la función económico y social, motivada por el fomento a la producción, la equidad en la distribución de la tierra.
3. La Jurisprudencia Constitucional, respecto de la normativa agroambiental, antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política. El dinamismo de la propiedad. Las limitaciones y el contenido mínimo en el ejercicio del derecho de propiedad.
4. Las consecuencias de la función económica y social. La cultura agraria tradicional y el ejercicio abusivo del derecho de propiedad, en detrimento de la naturaleza, la calidad de vida y la propia existencia humana.
5. El rol de la Jurisprudencia en la delimitación de la función económica, social y ambiental de la propiedad. Los principios desarrollados en el ámbito jurisprudencial sobre la función ecológica y el ejercicio abusivo del derecho de propiedad.
6. El impacto de la reforma constitucional de los artículos 46 y 50, en la nueva legislación agraria y ambiental. Hacia una nueva cultura agraria orientada por el modelo del desarrollo sostenible de las actividades agrarias. La función ecológica de la propiedad como catalizador del ejercicio de la propiedad, cumpliendo con su destino económico y social.
7. Las nuevas limitaciones agroambientales impuestas por el legislador al ejercicio de la propiedad.
8. Límites agroambientales, función ambiental de la propiedad, y responsabilidad por daño ambiental.
9. El impacto de la función ambiental en los institutos vinculados a la propiedad agraria, y su desarrollo en la jurisprudencia de los Tribunales agrarios.
10. La función ambiental de la propiedad en la Ley de Biodiversidad. Las limitaciones agroambientales reafirmadas en la nueva Ley. Implicaciones jurídicas

1. El Fundamento Constitucional del Derecho de Propiedad. Propiedad como Institución y como derecho subjetivo. Principios y valores constitucionales que informan el instituto de la propiedad. La función económica, social y ambiental en la Constitución Política.

Desde el siglo pasado, nuestro Constituyente se ha preocupado por regular el Instituto de la Propiedad como uno de los derechos fundamentales del Ser Humano. La propiedad fue la máxima expresión en el ámbito de la libertad económica del ciudadano. Se concibió como un derecho sagrado, absoluto e inviolable.

Sin embargo, desde la Constitución de 1821, se establece la posibilidad de imponer limitaciones a través de la Ley. Ello fue evidente con la promulgación de la legislación especial agraria. Lo cierto es que nuestro Constituyente nunca se ocupó de indicar cuál sería el contenido mínimo o esencial del derecho de propiedad. Es al legislador a quien corresponde establecer dicho contenido mínimo y esencial, a través de las limitaciones al derecho, y es al Tribunal Constitucional, a quien le corresponde ejercer el control de esa facultad legislativa, para evitar que por la vía de las limitaciones de prive del dominio a los titulares.

El artículo 45 de la Constitución Política, es la norma que hace referencia explícita al Derecho de propiedad. Tal norma dispone:

“La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o

conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

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

Como lo ha dicho en forma reiterada la Jurisprudencia, los dos párrafos de la norma constitucional, se originaron en momentos históricos diferentes: uno influenciado por los principios y valores del Estado Liberal, y otro influenciado por los derechos económicos y sociales propios del Estado Social de Derecho.

Ahora bien, la pregunta que nace de inmediato es: Se trata de una sola propiedad o puede admitirse diversos tipos de propiedades. Indudablemente, la distinta naturaleza y función de los bienes, nos impone la distinción entre diversos tipos de propiedades.

Sin duda alguna, la Constitución Política reconoce, como en la mayoría de Constituciones modernas, la propiedad como Institución. Y como tal, es una sola.

Sin embargo, respecto del derecho de propiedad como derecho subjetivo hoy se distinguen “las propiedades”, a partir de la doctrina italiana del Prof. Salvatore Pugliatti, pues sin duda difieren en su función y en su estructura.

La función de la propiedad, está referida a la utilidad social del bien, a su diversa naturaleza

productiva: así podríamos hablar de naturaleza agrícola, ganadera, forestal, urbana, etcétera. Y la estructura, referida al conjunto de derechos y obligaciones del propietario los cuales, van a diferir dependiendo de la función que le venga asignada al bien. En otros términos, los derechos y obligaciones de un titular de un terreno forestal, son distintos a los derechos y obligaciones del titular de un inmueble ubicado en zona urbana.

Hoy esa tesis es compartida por la más sobresaliente doctrina, tanto nacional como internacional, y también por los criterios vertidos por la Jurisprudencia.

Para nadie es un secreto que el Derecho de propiedad, como derecho subjetivo, entraña un conjunto de derechos y deberes, facultades y obligaciones para su titular, que viene siendo moldeados por la legislación especial agraria, atendiendo a la naturaleza de los bienes sobre los cuales recaiga, y a los nuevos principios y valores que van moldeando el entero ordenamiento jurídico.

2. La función económica y social en la legislación agraria promulgada antes de la reforma del artículo 50 Constitucional. La prevalencia de la función económico y social, motivada por el fomento a la producción, la equidad en la distribución de la tierra.

El Código Fiscal, la Ley de Terrenos Baldíos¹, la Ley de Informaciones Posesorias y la Ley de Tierras y Colonización, fue la primer

normativa de ocuparse de una regulación en el uso racional de los recursos naturales, para conservarlos. Pero también propiciaron la ocupación, titulación y destrucción de los bosques.

En la segunda mitad de éste siglo, prevalecieron el interés en la producción y la explotación de la tierra, lo cual venía justificado por la imposición de la función económica y social de la propiedad agraria.

En efecto, la doctrina agraria costarricense ya se había manifestado por una cultura agraria tendiente a poner a producir la tierra para cumplir con su destino económico: "... La tierra multiplicó su feracidad con el auxilio de la mecanización y la técnica, que supone el uso creciente de ciertos bienes muebles.... Pero si la tierra comparte su importancia con el capital mueble agrario, perdiendo su primacía, ha adquirido un nuevo relieve como asiento de los bienes que constituyen la explotación agropecuaria... . Dichos bienes son considerados propiedad agraria en su aspecto económico, en cuanto a instrumentos o medios de producción agropecuaria, y en su aspecto social, relativo a su control y a la distribución de sus beneficios... La propiedad agraria, se caracteriza por la exigencia individual y social de la necesaria destinación a la producción, para preservar la calidad y la capacidad productiva del bien. La exigencia social de la producción se hace más obvia en las normas que autorizan la expropiación de los bienes agrarios no utilizados en la explotación o empleados deficientemente y en

1 Ley de Terrenos Baldíos No. 13 del 10 de enero de 1939. Derogada por la Ley de Tierras y Colonización No. 2825.

las que vedan o limitan las formas indirectas de tenencia y explotación...”²

La misma Ley de Terrenos Baldíos permitió la adquisición de tierras por particulares, hasta un máximo de 30 hectáreas. Quedó prohibido, salvo ese caso, cerrar con cercas los terrenos baldíos propiedad del Estado, derribar montes o establecer en ellos construcciones o cultivos o extraer leña, madera u otros productos. Con ello era evidente la intención de nuestro legislador de conservar los recursos forestales.

La Ley de Tierras y Colonización de 1961, reguló la función económica y social de la propiedad con mayor prevalencia que la ambiental. Ello era una exigencia cultural, en garantizar no solamente el “acceso” real a la propiedad, a través de la intervención del Instituto de Tierras y Colonización, sino también exigir que se cumpliera con el destino económico de los bienes productivos (entre otros, artículo 1, 2 y 5).

La doctrina patria afirmó que “A partir pues, de la promulgación de la Ley de Tierras y Colonización es ilegal la ocupación de tierras del Estado. Pero las comenzadas antes de su vigencia son lícitas, dentro de los límites y condiciones establecidas por la Ley General de Terrenos Baldíos u otras cualesquiera vigentes al iniciarse la ocupación y sirven a los efectos de la prescripción positiva”.³

Fue así como en la Ley de Tierras y Colonización, junto a la función económica y social, se dictaron una serie de disposiciones tendientes a conservar los recursos naturales (artículo 1 inciso...). En particular, se establecía que las tierras que no tuvieran implantado el régimen de conservación y uso adecuado de las reservas que en ellas existían de recursos naturales renovables de la nación estaban incumpliendo la función social de la propiedad.⁴

Sin embargo, su aplicación desmedida, por la cultura que le era inherente, en cuanto a la función económica y social, llevaron al ejercicio abusivo del derecho de propiedad. Por ello también se advierte que “La apropiación indebida de tierras en las reservas nacionales por particulares adquiere caracteres alarmantes cuando es realizada por propietarios de latifundios con el fin de aumentar su cabida y más aún si el propósito que se persigue se limita a acaparar tierras sin cultivarlas.”⁵

El legislador impuso a la propiedad, en particular a la propiedad agraria una serie de limitaciones dirigidas a cumplir su función económica y social. La Ley de Tierras y Colonización hace referencia expresa a ambas funciones⁶. Por un lado, le impone la obligación al Estado de dotar a personas que carecen de tierras o las poseen en forma insuficiente, de las tierras

2 BARAHONA ISRAEL, Rodrigo. Derecho Agrario, San José, Universidad de Costa Rica, 2ª edición, 1982, página 228-229.

3 Ibid, página 231.

4 Ley de Tierras y Colonización, artículo 153 inciso 4.

5 BARAHONA ISRAEL, op. cit., página 235.

6 Ley de Tierras y Colonización, artículos 6; 21 inciso 1; 58, 142, 144, 150.

suficientes para su desarrollo individual y social (artículo 2).

También se establece la obligación de poner a producir la tierra, pues el incumplimiento de esa función económico productiva implicaría eventualmente la expropiación de las tierras que se encuentran incultas, abandonadas, explotadas indirectamente, o insuficientemente explotadas. Y castiga el ejercicio antieconómico de terrenos aptos para la agricultura destinados a la ganadería (artículo 144).

Pero también se le impone a los beneficiarios del Instituto de Desarrollo Agrario, como una de sus obligaciones la conservación de los recursos naturales renovables, pues la falta a estas disposiciones pueden implicar la revocatoria de la parcela.

Por otra parte, la Ley de Titulación Múltiple de Tierras⁷ sujeta a las fincas tituladas, a limitaciones agroambientales impuestas por la Ley de Aguas⁸, pues se excluyen del dominio privado las aguas, álveos o cauces y vasos de las aguas que sean de dominio público; y se impone servidumbre de uso público sobre las riberas de los ríos no navegables.

Otras limitaciones contenidas en dicha Ley están vinculadas con la Ley General de Caminos y la prohibición de destruir bosques

y arboledas que contengan especímenes vegetales o animales que estén en proceso de extinción en el país.⁹

La Ley Forestal de 1961¹⁰ también impuso importantes limitaciones a la propiedad agraria tendientes a someter obligatoriamente al régimen forestal aquellos bosques y terrenos que el Poder Ejecutivo considerase indispensables para establecer en ellos zonas protectoras, reservas forestales, reservas nacionales y reservas biológicas. En caso de negativa de los propietarios procedería la expropiación.¹¹

En efecto, a partir de la promulgación de dicha Ley comienza a manifestarse con mayor profundidad la función ambiental de la propiedad. Se contemplan políticas de conservación, forestación y reforestación de los bosques y terrenos, y de promoción, por medio de incentivos, a la actividad forestal.

El Patrimonio forestal del Estado les constituyen las reservas nacionales, las reservas forestales, los parques nacionales, los viveros forestales del Estado, las zonas protectoras y las reservas biológicas.

“Cuando la conservación del bosque y de los terrenos forestales está inspirada en el propósito de proteger los suelos, o de mantener y regular el régimen hidrológico, el clima o

7 Ley de Titulación Múltiple, No. 5064 del 22 de agosto de 1972.

8 Ley de Aguas, No. 276 del 15 de agosto de 1942, artículos 72 y 73.

9 Ley de Titulación Múltiple, artículo 5 inciso c).

10 Ley Forestal No. 4465 del 25 de noviembre de 1969.

11 Ley Forestal, artículo 2 inciso b, 71 y 72.

el medio ambiente, las áreas destinadas a esos fines se denominan zonas protectoras. En ellas se detiene el proceso de erosión de los suelos, ya que las raíces de los árboles sujetan y retienen la capa vegetal y las hojas que caen cubren el suelo por donde corre el agua, evitando así que arrastre las partículas de la tierra.

Las zonas protectoras pueden estar situadas en propiedad estatal o en propiedad privada. En una y otra se prohíbe las labores agrícolas que impliquen la destrucción de la vegetación.

El mantenimiento y regulación del régimen hidrológico es otra función importante de los bosques. Por ello han merecido un tratamiento detallado en la Ley Forestal, la cual declara zonas forestales las que bordean manantiales y una pequeña franja de la ribera de los ríos, arroyos, lagos, lagunas o embalses naturales. Dentro de las reservas nacionales, son áreas protectoras una ancha franja a uno y otro lado de las riveras de los ríos, y una amplia a uno y otro lado de la depresión máxima de las cuencas hidrográficas.

La función de los bosques en relación con las aguas es tan importante que puede trascender del ámbito nacional, como sería el caso de un río que corre por varios países.”¹²

3. La Jurisprudencia Constitucional, respecto de la normativa agroambiental, antes de la reforma al artículo 50 de la Constitución Política. El dinamismo de la propiedad. Las limitaciones y el contenido mínimo en el ejercicio del derecho de propiedad.

Desde hace muchos años, la Doctrina¹³ ha distinguido entre límites y limitaciones del derecho de propiedad, en el contexto del contenido de ese derecho. Según ALBALADEJO, el contenido normal del Derecho de propiedad debe enmarcarse mediante la indicación de los límites del dominio¹⁴. Estos pueden establecerse por razones de interés privado, o por razones de interés público, siendo estos últimos los predominantes. Por ejemplo los establecidos en la Ley de Aguas o en la Legislación especial agraria o ambiental.

12 BARAHONA ISRAEL, op. cit., página 706.

13 ALBALADEJO, Manuel. Derecho Civil, Tomo III, Derecho de bienes, Barcelona, 8ª edición, 1994, páginas 259 a 262.

14 “A veces el límite consiste en que el propietario no puede hacer algo; otras en que tiene el deber de hacerlo, quitándosele así la libertad de omitirlo (por ejemplo, la de no revocar la fachada del inmueble o la de no cultivar la finca rústica)... Como los límites del dominio constituyen régimen normal del mismo, ni hace falta un acto especial para imponerlos a cada cosa en particular, ni hay que probarlos... sino que basta invocar (cuando proceda) la norma jurídica que los establece. Por el contrario, tratándose de limitaciones han de establecerse por un acto especial relativo a la cosa de cuya propiedad se trata, y, como son excepcionales, han de ser probadas, pues, en otro caso, la propiedad se presume libre de ellas.” BID, página 262.

Nuestra Jurisprudencia patria hizo la distinción entre los límites y limitaciones al Derecho de propiedad¹⁵. Considera las limitaciones al derecho de propiedad originados en el interés social, del cual habla el artículo 45 párrafo segundo de la Constitución Política.¹⁶ Identificando dicho concepto con los problemas de las clases sociales, con las medidas necesarias para mejorar las condiciones económicas de las clases y lograr la convivencia humana, orientado por el bien común y la justicia social.¹⁷

La Jurisprudencia emanada, en aquél entonces de Corte Plena, conociendo como Tribunal Constitucional, señaló muy claramente el principio de la función económica social de la propiedad, como una restricción impuesta a la propiedad con efectos generales. Específicamente, en el ámbito de la propiedad forestal, la Jurisprudencia estableció la importancia de las limitaciones desde el punto de vista ambiental:

“En el recurso se alega la inconstitucionalidad de los artículos 30, 71, 88, 98, 101, incisos b) y d), 103, 104 y 105 de la Ley Forestal por encontrarlos lesivos de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional, pues según el

criterio del recurrente, el primer artículo citado atenta contra la inviolabilidad de la propiedad al exigir aprobación de la Dirección General Forestal para poder efectuar trabajos de eliminación de bosques con el objeto de realizar colonizaciones o parcelación de tierras o cualquier empresa agrícola o ganadera, toda vez que con esas (sic) intromisión del Estado se pone en manos de éste la facultad de administrar la propiedad privada. A lo anterior es de señalar que ningún choque se produce entre el artículo 30 de la Ley Forestal y el 45 de la Constitución Política, pues el derecho de propiedad no es absoluto. En efecto, si bien el constituyente declaró categóricamente que la propiedad es inviolable, de seguido estableció restricciones a ese principio, una de ellas la posibilidad de expropiación “por interés público legalmente comprobado”, y por otra en que se dispone que la Asamblea Legislativa puede imponer a la propiedad limitaciones de interés social “mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”, de donde debe concluirse que la primera declaración tiene dos limitantes referidas al interés público y al interés social. El concepto clásico de propiedad que la tenía como absoluta y sin límites, ha variado notablemente, permitiendo ahora que se impongan “limitaciones de interés social”,

15 “Tradicionalmente se han usado como sinónimos “límites” y “limitaciones”, pero ya hoy día se hace la diferencia entre ambos términos, para entender como “límites” los que son impuestos por la ley en forma generalizada sin referirse a una cosa o a un propietario individualizados, se aplican a todos los que están en una misma situación; mientras que las “limitaciones” por regla general son impuestas voluntariamente por los propietarios, aunque sea con base en la ley, y siembre para casos concretos... Pero nótese que la votación de dos tercios no constituye autorización para imponer toda clase de limitaciones a la propiedad, pues el texto se refiere únicamente a las de “interés social” (Corte Plena, Sesión Extraordinaria, del 25 de marzo de 1983)

16 Corte Plena, Sesión Extraordinaria del 16 de junio de 1983.

17 Corte Plena, Sesión Extraordinaria del 25 de marzo de 1982.

conforme lo autoriza el párrafo segundo del artículo 45, con lo cual ha sido posible que el legislador estableciera, como función esencial del Estado, la de “velar por la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país” (artículo 1º de la Ley Forestal), función que se cumple con la serie de restricciones que la citada Ley impone a la explotación de los bosques. De la misma norma constitucional se concluye que esos límites no son un desconocimiento del derecho de propiedad, como lo alega el recurrente, sino una **limitante para lograr el cumplimiento de fines superiores, más importantes que los estrictamente individuales en favor del propietario, sean los de la comunidad y de las futuras generaciones que deben contar con recursos forestales, incluso en protección del ambiente y la sanidad... Es cierto que se le ha limitado en su ejercicio, en protección de los intereses forestales del Estado que procuran la conservación de los recursos naturales y la sanidad ambiental; pero ello está permitido por la norma constitucional que el propio recurrente estima lesionada...**

VIII.- Ya en forma reiterada esta Corte ha dicho que el ejercicio de las libertades acordadas por la Constitución no es absoluto, y que pueden ser objeto de reglamentación y aún de restricciones cuando se encuentren de por medio intereses superiores. Mal podría tildarse de inconstitucional, por ejemplo, el artículo 371 de la Ley General de Salud, en cuanto reprime con prisión a quien cultivare plantas de adormidera, coca o marihuana, por atentar contra la libertad de agricultura establecida en el artículo 46 de la Constitución, norma que el recurrente estima como violada por las restricciones que a la labor agrícola impone la Ley Forestal. Y si se toma en consideración el criterio ya externado de que **esa Ley protege intereses de mayor rango que**

los meramente individuales del poseedor o propietario de terrenos sometido a regulación forestal, se concluye aquí también que las restricciones que se acusan de inconstitucionales no lesionan la garantía del artículo 46 de la Carta Política, pues ya se dijo que lo que ha hecho el Estado es restringir por razones de interés social el ejercicio de los atributos de la propiedad. IX. La Ley Forestal pretende proteger los recursos naturales, circunstancia que incide en la organización de la producción. **Los recursos hidrológicos, los cambios ambientales, la sanidad del lugar son factores que influyen en la producción agropecuaria y se encuentran directamente relacionados con los recursos forestales de la zona; por ello las regulaciones sobre explotación forestal no lesionan sino que, por el contrario, afirman la garantía constitucional del artículo 50, en cuanto dispone que el Estado debe organizar la producción.** X. Con la Ley Forestal no se le está impidiendo al recurrente la posibilidad de lograr trabajo, honesto y útil, con el que procure por la subsistencia y bienestar de él y de su familia. Es indudable que el derecho que otorga el artículo 56 de la Constitución Política no es irrestricto, pues se encuentra sometido a las leyes y reglamentos respecto a la modalidad y condiciones de ejercerlo. **Así el señor Elizondo Villegas puede dedicarse a la agricultura si ése es su deseo; pero en ejercicio de tal derecho no le es lícito actuar contra la legislación vigente que protege los recursos forestales y regula la producción agrícola. Existen cultivos prohibidos (como el señalado anteriormente, la marihuana), y prácticas agrícolas restringidas (como las quemadas), por normas jurídicas que imposibilitan a los agricultores para dedicarse a esos cultivos o utilizar las prácticas dichas. Sin embargo, esas normas no son inconstitucionales, pues no**

restringen ilegítimamente el derecho al trabajo, sino que lo regulan para salvaguardar otros intereses de mayor rango que garantizan la convivencia, fin último al que tiende el sistema jurídico.”¹⁸.

La Sala Constitucional, a partir del año 1990, reconoce más claramente el carácter dinámico del derecho de propiedad, y la posibilidad de imponer dentro de su estructura –conjunto de derechos y obligaciones del propietario– limitaciones de interés social, para evitar el ejercicio antisocial o abusivo de ese derecho que no es ilimitado.¹⁹

Dentro de dicho contexto reconoce, implícitamente, la existencia de propiedades especiales, con particularidades distintas atendiendo a la naturaleza del bien de que se trate, y su función específica:

“El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que ésta cumpla. El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. **Actualmente, no sólo se tutela el derecho de los propietarios, sino también diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquél.** El derecho objetivo enmarca del contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas de las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización.”²⁰

Dichas limitaciones, según la Sala Constitucional, deben ser razonables y no vaciar el contenido del derecho, pues pasaría a ser una privación total del mismo.²¹

4. Las consecuencias de la función económica y social. La cultura agraria tradicional y el ejercicio abusivo del derecho de propiedad, en detrimento de la naturaleza, la calidad de vida y la propia existencia humana.

El ejercicio de la función económica y social de la propiedad, sin considerar la ambiental, fue algo normal dentro de la cultura agraria imperante. Se titularon gran cantidad de terrenos. Los Bancos del Estado propiciaron, con el financiamiento, el desmonte y la destrucción del bosque para aumentar la frontera agrícola, a través de actividades agrícolas y ganaderas, con mínimas prácticas de recuperación de suelos y áreas devastadas.

La propiedad agraria recaía sobre un bien esencialmente de naturaleza productiva. Pero se hizo caso omiso a los mandatos del legislador en conservar adecuadamente los recursos naturales, lo que implicaba formas distintas de ejercicio de la actividad agraria. Pero el aumento de la población, las escasas técnicas en la producción agraria, la dependencia de los agroquímicos por la pérdida de fertilidad del suelo, y la misma cultura agraria fueron minando la destrucción de nuestros preciados recursos, con el escaso control Estatal.

18 Corte Plena, sesión extraordinaria celebrada el 17 de mayo de 1984

19 Sala Constitucional, No. 5305-93.

20 Sala Constitucional, No. 5097-93 de las 10:24 horas del 15 de octubre de 1993.

21 Sala Constitucional, No. 5097-93.

Pero no existían criterios claros para poner coto al ejercicio abusivo y antisocial de la propiedad, pues la mayoría de las normas han protegido y propiciado el ejercicio egoísta de ese derecho, y la explotación desmedida de los recursos naturales.

Si bien es cierto el Legislador desde hacía muchos años venía procurando que, a través de claras limitaciones agroambientales, se propiciara un desarrollo sostenible, no es sino cuando los Derechos Humanos de la Tercera Generación que se da un cambio cultural trascendental para el entero ordenamiento jurídico.

En el medio costarricense, ya la más destacada doctrina ambientalista, ha mostrado gran preocupación, por la falta de una tesis jurisprudencial – en el ámbito constitucional– en cuanto a los límites agroambientales que deben o no ser indemnizadas, lo que puede constituir un obstáculo para una política ambiental orientada al desarrollo sostenible.

“Debemos tomar en consideración que el creciente desarrollo de las preocupaciones ambientales en nuestro país ha puesto en descubierto áreas o zonas críticas cuyo estudio y discusión se constituyen en puntos de central interés. Uno de estos está constituido por el de los límites al derecho de propiedad por motivos de interés ambiental. La evolución del derecho de propiedad o mejor dicho de los diferentes derechos de propiedad existente, ha pasado desde la concepción de un derecho absoluto e ilimitado, hasta concebirlo como un derecho que debe ser ejercido en función

social (que incluye, como lo ha dicho la Sala Primera, el respeto al ambiente) y que puede ser válidamente limitado por razones de interés público ambiental. Precisamente una de las razones que se aducen para efectuar esta limitación esta constituida por la protección del ambiente.

La necesidad de definir con claridad la relación de coexistencia de estos dos valores fundamentales, por un lado la propiedad privada y por el otro el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, han aumentado de conformidad con el incremento de la intervención estatal en procura de satisfacer este último y del surgir de numerosas organizaciones no gubernamentales encargadas de vigilar su entorno.

Lo anterior, se debe al hecho de que para alcanzar el desarrollo sostenible es necesario tomar una serie de medidas de la más variada índole. Ellas han traído consigo la imposición de límites a los derechos individuales como el derecho de propiedad y el derecho del libre comercio. Si se estudia con detenimiento la legislación que en nuestro país califica como ambiental, se observa que la misma contiene con diverso grado de intensidad limitaciones a la propiedad, por ejemplo la Ley Forestal, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, la Ley de Planificación Urbana, Ley de Aguas...”²²

Por lo anterior, el establecimiento de los límites agroambientales de la propiedad, en el ámbito de su función económica, social y ambiental, es fundamental para alcanzar verdaderamente

22 CABRERA MEDAGLIA, Jorge. “La Jurisprudencia de la Sala Constitucional en materia ambiental”. En: Gestión Ambiental Municipal, San José, Colegio de Abogados, 1995, página 157.

un desarrollo sostenible, ponderando los valores y principios constitucionales que deben orientar este modelo de desarrollo.

5. El rol de la Jurisprudencia en la delimitación de la función económica, social y ambiental de la propiedad. Los principios desarrollados en el ámbito jurisprudencial sobre la función ecológica y el ejercicio abusivo del derecho de propiedad.

La Jurisprudencia patria hace una clara distinción entre los diferentes tipos de propiedad, siguiendo la tesis de PUGLIATTI²³. Si bien es cierto se define a la propiedad agraria como esencialmente posesiva, como una propiedad de actividad empresarial tendiente a lograr el mejor destino productivo del bien²⁴, también se impone el interés de conservarla.

En el ámbito del ejercicio del derecho subjetivo, para proteger su derecho se le exige al propietario que "... la ejerció cumpliendo con el destino económico del bien, que ejerció en ella actos posesorios tendientes a *cultivarla y mejorarla*, y que sobre el bien desarrolló una actividad agraria empresarial, entendiéndose por tal una actividad económicamente organizada con el fin de la producción de

animales o vegetales, **con el uso de los recursos naturales...**".

Bajo esa concepción, claramente nuestra Jurisprudencia integra la función ambiental, como parte de la económica y la social cuando expresa:

"Hoy este principio ha evolucionado y se le identifica como el principio económico social de la propiedad, en cuanto el mismo se desdobra en dos: 1) Por una parte denominado función subjetiva, y se refiere a las obligaciones del propietario con la propiedad, las cuales podrían sintetizarse en su deber de cultivar el bien productivo de que es propietario, cumpliendo así con el fin económico del bien: de ser productivo o de aptitud productiva; también tiene la obligación de mejorar su propiedad con el objeto de que aumente la **producción y productividad**, debe **respetar el adecuado mantenimiento y desarrollo de un ambiente ecológicamente equilibrado**, y tratándose de algunas propiedades particulares cumplir con todas las obligaciones que la normativa especial le impone; 2) La función objetiva es la obligación del Estado de dotar a todos los sujetos que no tengan bienes productivos, o los tengan en forma insuficiente, y ellos tengan capacidad para desarrollar una actividad

23 PUGLIATTI, Salvatore. La proprietà nel nuovo Diritto. , Milano Editores Giuffrè, 1964, 309 p.

24 "La más productiva entre las cosas es la tierra, la cual de sus frutos y productos espontáneamente, pero de ella, de la tierra, el hombre civil vive, no ya solamente recogiendo sus productos espontáneos, sino fecundándola con su obra. La natural potencialidad productiva de la tierra deviene en producción actual, por el trabajo del hombre. Con el trabajo la tierra se humaniza, deviene espiritual posesión y propiedad del hombre, no cosa, no natural, dominada por el caso o por la causalidad, sino nutrida por el hombre que la cuida, la cultiva; entre en el ámbito no solo de los intereses humanos y de los motivos de acción del hombre, sino también en los fines de los valores, deviene base del consorcio humano, sede y cuna de la sociedad de los hombres, reguladas por las leyes del vivir social, por el derecho" PUGLIATTI, op. cit., página 203.

empresarial, con esos bienes para que puedan los sujetos incorporarse al proceso productivo, desarrollándose humanamente en los planos social y económico. La primera es la función básicamente económica, la segunda es sobre todo social...”²⁵

En dicha sentencia, se evidencia una clara tendencia jurisprudencial, reiterada en muchas otras²⁶, de introducir, como parte de la misma función económica y social, la función ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.

Pero es en el ámbito de la propiedad forestal, como propiedad limitada, en donde ha alcanzado un mayor desarrollo jurisprudencial el principio de la función ecológica de la propiedad. Particularmente nos referimos a las limitaciones que sufre el titular de un terreno que se ha declarado zona protectora bajo el régimen forestal, y reclama sin éxito su derecho a ser indemnizado.²⁷

La Sala Primera se refirió hace varios años al Derecho Ecológico, y la función ambiental inherente a la propiedad, cuyos principios son consagrados en gran cantidad de normas y tratados internacionales: “Todas las anteriores, aun cuando abundantes, tienen lineamientos de altísimo contenido axiológico cuyo desarrollo no es exclusivamente nacional, sino, por el contrario, se trata de un **movimiento de carácter universal cuyo resultado ha sido el de colocar al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un verdadero derecho humano**. Se le ubica dentro de los denominados derechos de la tercera generación: un paso adelante de los derechos humanos clásicos, civiles o políticos (de la primera generación) y de los económicos, sociales y culturales (de la segunda generación). **Ello ha dado base para formular una nueva clasificación jurídica: la del Derecho Ecológico, el cual hoy tiene un objeto muy definido en los recursos naturales, y su complejo de**

25 Sala Primera de la Corte, No. 230 de las 16 horas del 20 de julio de 1990.

26 En igual sentido, Sala Primera de la Corte, No. 241 de las 16:25 horas del 27 de julio de 1990, No. 50 de las 14:20 horas del 5 de agosto de 1993.

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

fuentes caracterizados por la organicidad y completos. Solo para mencionar dos documentos fundamentales impulsados por Naciones Unidas, en los cuales Costa Rica ha participado, deben recalcar la “Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente”, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, y la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, aprobado por la Asamblea General en su resolución 41-128 del 4 de diciembre de 1986. La primera, partiendo de que “el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual se da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente” establece como principios fundamentales - entre otros- los siguientes: “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación y ordenación... . Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables... . El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres... . Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse en forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la

humanidad comparte los beneficios de tal empleo... . Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias... . A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población... . Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio...”. Por su parte en la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo” se proclama: “El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que inclusive, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales...”.²⁸

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

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

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

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

Así, se han protegido los recursos forestales, frente a actividades que produzcan la tala indiscriminada de árboles aledaña a una Reserva Forestal, con motivo de una actividad minera, estableciendo como cánones de orden constitucional la protección y preservación, así como la explotación racional de los recursos naturales.²⁹

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

“Por otra parte, si bien es cierto que el Estado debe respetar el derecho de los individuos al trabajo y a la empresa privada, también lo es que debe velar por el bienestar de la comunidad. Cualquier persona puede dedicarse a la cría de animales como negocio, siempre y cuando

no amenace con ello la salud o la seguridad de las personas, debiendo evitar que la explotación empresarial se constituya en foco de infección u ocasione contaminación ambiental. La Salud Pública y la protección del medio ambiente son principios tutelados tanto en el ámbito constitucional (artículos 21, 74 y 89 de la Carta Magna), como a través de la normativa internacional.”³⁰

La Jurisprudencia Constitucional fue delineando las bases para incorporar los principios del Desarrollo Sostenible como modelo³¹, para reorientar en su justo equilibrio todas aquellas actividades productivas, entre la actividad agraria, que atentaban contra el ambiente y ponían en peligro el equilibrio ecológico, la libertad de empresa y la defensa de la salud de los consumidores.

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

“Nuestro país ha dependido y seguirá dependiendo, al igual que cualquier otra nación, de sus recursos naturales y su medio

29 Sala Constitucional, No. 2233-93.

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

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

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

a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación”³²

6. El impacto de la reforma constitucional de los artículos 46 y 50, en la nueva legislación agraria y ambiental. Hacia una nueva cultura agraria orientada por el modelo del desarrollo sostenible de las actividades agrarias. La función ecológica de la propiedad como catalizador del ejercicio de la propiedad, cumpliendo con su destino económico y social.

Cuando se consagran expresamente en nuestra Constitución Política el derecho fundamental de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado –Artículo 50-³³ y se establece el derecho de los consumidores a la protección de la salud, ambiente, seguridad e intereses económicos –artículo 46-³⁴, surgen nuevos principios y valores constitucionales que impregnan la legislación especial.

Es importante integrar, a través de la interpretación constitucional (sistemática, material y evolutiva), todas aquellas normas dedicadas a tutelar las relaciones económicas, con los principios y valores del desarrollo sostenible.

La libertad de iniciativa económica privada supone, en el ámbito de la iniciativa privada del empresario agrario³⁵, el derecho de elegir

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

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

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

35 MORALES LAMBERTI, Alicia. Introducción al Derecho Agrario Ambiental (Nacional y Regional), Argentina, 1ª. Edición, Editora Córdoba, 1996, pág. 49-51.

la actividad agraria (artículo 56), la libertad de contratar libremente para el ejercicio o la constitución de la empresa agraria (artículo 46), la libertad de circulación territorial de los bienes agrarios vegetales o animales; el derecho de formar asociaciones agrarias (artículo 25), el derecho a gozar de la propiedad agraria productiva en función económica, social y ambiental (artículo 45), la libertad de competencia, el derecho subjetivo de acceder al mercado y permanecer en él (artículo 46).

Pero todas las manifestaciones de la libertad de iniciativa económica en el ámbito de la actividad agraria, y en el ejercicio de la propiedad deben estar en función de los principios constitucionales consagrados en los artículos 50 y 69 de la Constitución Política, es decir el fomento del desarrollo sostenible a través de la actividad productiva, garantizando la distribución equitativa de la producción y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Como son disposiciones de orden constitucional, que no establecen una normativa distintiva para lo agrario, se entiende que las empresas agrarias y los propietarios de inmuebles quedan afectas al cumplimiento de dichas obligaciones.³⁶

Las exigencias de los consumidores dentro mercado agroalimentario van dirigidos a consumir productos agrarios (vegetales o animales), sometidos a procesos de producción, agroindustria o

agrocomercialización con el mínimo de sustancias contaminantes que puedan afectar la salud. Por ello se exigen aspectos de calidad higiénico-sanitarias adecuadas tanto en el proceso productivo, como en los procesos sucesivos de manipulación de los productos agrarios.

La actividad agraria empresarial debe basarse en técnicas más naturales y menos artificiales. La disminución del riesgo biológico, propio de la actividad productiva no debe ir en detrimento de la salud de los consumidores. La actividad agroambiental debe reconciliarse con la naturaleza en aras de garantizar un ambiente sano a los consumidores. En ello juega un rol fundamental el hecho técnico de la agricultura, para buscar procesos productivos y agroindustriales menos nocivos para la salud y el ambiente.

Toda actividad agraria basada en métodos artificiales, con sustancias químicas tóxicas daña la salud y el medio ambiente. Por ello se impone el cumplimiento de los principios constitucionales, que protegen los derechos del consumidor, a favor de la salud y la vida humana.

La doctrina a profundizado sobre el tema de la función ecológica³⁷, como cualidad inescindible de la función social, pero hace una clara distinción entre una y otra. La función ecológica surge del impacto del Medio Ambiente con un fundamento ético, dentro de los Derechos Humanos de la Tercera generación. Se busca proteger los intereses colectivos, y sobre todo

36 Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, artículo 28.

37 DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. Derecho Agrario Ambiental (Propiedad y Ecología). Navarra, Editorial Aranzadi, 1992, 647 p.

se basa en la solidaridad, para proteger la salud y el ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

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

“La función social por tanto suministra el esquema dogmático, la base jurídica a partir de la cual, la función ecológica transforma el derecho de propiedad en un derecho al uso limitado del propio bien de forma que no lesiones el Medio Ambiente. Utilizando sinónimos procedentes de las ciencias experimentales diríamos que **la función ecológica es el catalizador que transforma el régimen normal del dominio en algo distinto que llega a configurarlo y darle una forma bien precisa no la que proyecta el titular sobre su cosa, sino la forma que ésta adquiere por el uso de ella más adecuado al Medio Ambiente, uso que incluye la propia actividad productiva del agricultor.**”³⁸

En ese sentido, el autor considera, que la formación de una nueva cultura agraria, portadora de dichos valores, es sumamente importante para el de la función social y ambiental de la propiedad:

“En último término es éste el fin que pretende la ecología: preservar el medio natural para que

éste se desarrolle conforme a su orden propio. En este aspecto el espacio rural como marco jurídico en que se desenvuelve el agricultor debe tenerse también en cuenta como portador de otros valores, antes quizás menos apreciados, al ser también menos vulnerables. No nos referimos sólo al entorno natural sino a todo o que podríamos denominar “cultura agrícola”, comportamientos, modos de actuar... Pero ese orden natural propio de la agricultura sí que conlleva ciertas características a tener en cuenta...”³⁹

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

Las limitaciones agroambientales de la propiedad, alcanzan gran cantidad de aspectos en el ejercicio de actividades productivas y en el ámbito de la conservación de los recursos naturales, la Biodiversidad, el uso y conservación de suelos, la protección del bosque y los ecosistemas, el uso y control de los plaguicidas y productos de síntesis química, el control fitosanitario y sanitario animal y vegetal, los desechos agrícolas, la conservación de las aguas, la utilización y manejo de aguas residuales en agricultura, la recuperación de suelos y cuencas hidrográficas, etcétera. En el próximo apartado, haremos referencia solo a algunas de dichas limitaciones.

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

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

7. Las nuevas limitaciones agroambientales impuestas por el legislador al ejercicio de la propiedad.

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

La Ley Orgánica del Ambiente⁴⁰ establece la obligación del Estado de propiciar un desarrollo económico y ambiental sostenible, lo que implica, necesariamente imponer límites ambientales al ejercicio de las actividades económicas productivas y al ejercicio del derecho de propiedad.

Pero para que esos límites tengan una verdadera aplicación, es necesario un cambio cultural. De la cultura agraria tradicional, en donde solo importaba lo económico, debe pasarse a una cultura ambiental o agroambiental para el desarrollo sostenible.⁴¹

Entre los límites más importantes impuestos a la propiedad, para garantizar la función

económica, social y ambiental, pueden destacarse los siguientes:

- a. El ejercicio de toda actividad agroambiental, que pueda alterar o destruir elementos del ambiente, requiere necesariamente de una evaluación de impacto ambiental, cuya aprobación debe ser previa al proyecto.⁴² También se exige la evaluación cuando por obras o infraestructura puedan afectarse recursos marinos, costeros y humedales⁴³.
- b. El ordenamiento territorial, para equilibrar el desarrollo sostenible, implica la reubicación territorial de las actividades productivas, lo que podría significar límites importantes al derecho de propiedad, pues deben tomarse en consideración, entre otros aspectos, los recursos naturales, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.⁴⁴
- c. El Poder Ejecutivo está facultado para incluir dentro de las áreas silvestres protegidas las fincas de particulares necesarias para el cumplimiento de la función ambiental, o crear las servidumbres legales para la

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

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

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

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

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

protección ecológica. En los casos donde la Ley exija indemnización, los particulares pueden someterse voluntariamente al régimen forestal, caso en el cual la propiedad queda afectada en el Registro Público.⁴⁵

- d. Están prohibidas las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedales, que puedan provocar su deterioro y la eliminación.⁴⁶
- e. Las actividades productivas deben evitar la contaminación del agua, dar tratamiento a las aguas residuales, impedir o minimizar el deterioro o contaminación de cuencas hidrográficas, así como del suelo.
- f. La agricultura orgánica⁴⁷, como forma de ejercicio de actividades agrarias sostenibles, implica una forma de cumplimiento de la función económica, social y ambiental, pues se exige una certificación ambiental de los productos orgánicos que se hayan obtenido sin aplicar insumos o productos de síntesis química.⁴⁸
- g. El crédito ambiental: está destinada a financiar los costos de reducción de la contaminación en procesos productivos.

Cuando implican el uso del suelo se requiere un plan de manejo y uso de tierras de conformidad con la capacidad de uso.⁴⁹ Indudablemente, la estructura de la propiedad y su función está condicionada, en este caso por el elemento ambiental, requerido en el ejercicio empresarial.

La Ley Forestal⁵⁰, orientada por los principios constitucionales de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables, establece regulaciones en cuanto a la conservación, protección y administración de los bosques naturales, y por la producción, aprovechamiento, industrialización y fomento de los recursos forestales, buscando la incorporación de los particulares al ejercicio sostenido de actividades silviculturales.

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

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

- a. “Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación

45 Ley Orgánica del Ambiente, artículo 37.

46 Ley orgánica del Ambiente, artículo 45.

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

48 Ley Orgánica del Ambiente, artículos 74 y 75.

49 Ley Orgánica del Ambiente, artículo 113.

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

no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas **quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente, al plan de manejo, recuperación y reposición de recursos.**⁵¹ Lo cual constituye un claro límite para el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad.

- b. “Cuando, previa justificación científica y técnica de interés público, se determine mediante ley que **el terreno es imprescindible para conservar la diversidad biológica o los recursos hídricos, quedará constituida una limitación a la propiedad que impedirá cortar árboles y cambiar el uso del suelo.** Esta restricción deberá inscribirse como afectación en el Registro Público.”⁵² Como se observa, no se trata de un límite irrazonable. Por el contrario el propietario podría ejercer su actividad siempre y cuando sea compatible con la función ambiental que, por naturaleza, viene asignada al inmueble, para conservar recursos hídricos o diversidad biológica.

El Título III de la Ley, referido a la propiedad forestal privada, como propiedad especial,

establece un conjunto de derechos y obligaciones para los propietarios de bosques que condicionan el cumplimiento de la función ambiental, atendiendo a la naturaleza del bien:

- c. No es permitido a los titulares **cambiar el uso del suelo**, ni establecer plantaciones forestales. Sin embargo, la Administración Forestal del Estado puede otorgar permiso para realizar obras complementarias a la actividad agroforestal, siempre y cuando la corta del bosque sea limitada, proporcional y razonable.⁵³
- d. El aprovechamiento del bosque solo se puede realizar si el propietario cuenta con un plan de manejo que contenga el impacto que pueda ocasionar al ambiente, según criterios de sostenibilidad científica.⁵⁴
- e. El pago por servicios ambientales⁵⁵, constituye una de las manifestaciones más modernas de ejercicio de la función ambiental, pues el propietario se compromete a conservar el bosque por un período no inferior a los veinte años, para recibir el Certificado de Conservación del Bosque. También lo recibe los propietarios que deseen someter su inmueble a la

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

52 Ley Forestal, artículo 2 párrafo segundo.

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

54 Ley Forestal, artículo 20.

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

regeneración del bosque, para áreas que por su estado deteriorado y necesidades ambientales, deben convertirse al uso forestal. Las afectaciones y limitaciones, así como los incentivos se inscribe en el Registro Público como afectación a la propiedad.⁵⁶

- f. Las plantaciones forestales, incluidos sistemas agroforestales y árboles plantados individualmente, no requieren permiso de corta, transporte, industrialización ni exportación, salvo cuanto exista plan de manejo derivado de un contrato forestal con el Estado.⁵⁷
- g. Todo propietario tiene prohibiciones de cortar o eliminar árboles en las áreas de protección establecidas por Ley para las nacientes permanentes, ríos, lagos y manantiales.⁵⁸
- h. Está prohibido realizar quemas en terrenos forestales, ni aledaños, sin obtener el permiso respectivo de la Administración Forestal del Estado.⁵⁹
- i. Como parte de la función ambiental, los inmuebles sometidos voluntariamente al régimen forestal o dedicados a esa actividad, gozan de una protección especial

respecto de invasiones, pudiendo solicitar la protección inmediata de las autoridades de policía.⁶⁰

- j. El crédito forestal, se consolida como instituto para financiar a pequeños y medianos productores, mediante créditos y otros mecanismos de fomento del manejo de bosques, procesos de reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas. El financiamiento comprende, además, el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques y plantaciones forestales. La tierra con bosque y los árboles en pie servirán como garantía de dichos créditos, quedando anotadas como afectaciones a la propiedad.⁶¹

La Ley de Protección Fitosanitaria⁶² tiene como propósitos generales, proteger a la actividad agraria de cultivo de vegetales, por los perjuicios causados por las plagas, que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica. El manejo integrado de plagas, en el ámbito del desarrollo sostenible, implica la utilización de nuevas formas de producción agraria, como la agricultura orgánica, que permitan el control de plagas sin deteriorar el medio ambiente.⁶³

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

57 Ley Forestal, artículo 28.

58 Ley Forestal, artículo 33 y 34.

59 Ley Forestal, artículo 35.

60 Ley Forestal, artículo 36.

61 Ley Forestal, artículos 46, 48 y 49.

62 Ley de Protección Fitosanitaria, No. 7664 del 8 de abril de 1997.

63 Ley de Protección Fitosanitaria, artículos 1 y 11.

Lógicamente, el cumplimiento de los objetivos de la Ley, dependerá del compromiso de los productores y poseedores de inmuebles dedicados a actividades agrarias, en cumplir con los límites impuestos por el propio legislador, a saber:

- a. Los propietarios u ocupantes de predios tienen la obligación de poner en práctica las medidas técnicas necesarias -establecidas por el Servicio Fitosanitario del Estado- para combatir las plagas y evitar su diseminación.⁶⁴
- b. Cuando el propietario u ocupante, a cualquier título no combata las plagas de importancia económica o cuarentenal, el Servicio Fitosanitario puede disponer la ejecución de los trabajos necesarios y la destrucción sin ninguna responsabilidad, de los focos de infección.⁶⁵
- c. También están obligados, los propietarios u ocupantes de inmuebles, a tratar, procesar o destruir los rastrojos, desechos y residuos, de acuerdo con las medidas técnicas que se dicten.⁶⁶

La Ley de Salud Animal⁶⁷, también está orientada a la protección sanitaria de las

especies animales, en el ámbito de la actividad productiva y su repercusión directa en la salud del hombre. Por ello, el Ministerio de Agricultura, a través de las autoridades sanitarias, puede tomar las medidas necesarias para controlar el brote de enfermedades que pongan en peligro la salud pública o la salud animal.

Dichas medidas inciden directamente en actividades esencialmente agrarias de cría de animales, pues pueden consistir en:

- a. El sacrificio⁶⁸, aislamiento, la retención o el tratamiento de animales o la destrucción por incineración o desnaturalización de los productos o subproductos o desechos que se consideren un peligro de contagio o de difusión de enfermedades o de condiciones morbosas, similares, en perjuicio de la salud pública o la salud animal. Las autoridades están facultadas para realizar inspecciones dentro de la propiedad privada en procura de lograr los propósitos previstos, y los dueños de los fundos están obligados a permitir su entrada.⁶⁹
- b. Todo propietario, u ocupante a cualquier título está obligado a combatir por su propia cuenta las plagas y enfermedades

64 Ley de Protección Fitosanitaria, artículo 14.

65 Ley de Protección Fitosanitaria, artículo 15.

66 Ley de Protección Fitosanitaria, artículo 20.

67 Ley de Salud Animal, No. 6243 de 2 de mayo de 1978, reformada por Ley No. 7472 de 20 de diciembre de 1994.

68 Como el caso de la fiebre porcina o la cigatoca negra.

69 Ley de Salud Animal, artículo 7.

de combate particular obligatorio que se presenten en sus fincas.⁷⁰

La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos⁷¹, es de fundamental importancia para el cumplimiento de la función económica, social y ambiental de la propiedad. Se pretende lograr el manejo, conservación y recuperación de suelos en forma sostenible, integrada con los demás recursos naturales, logrando una participación más activa de las comunidades y los productores, e impulsando la implementación y control de prácticas mejoradas en los sistemas de uso, para evitar la erosión y degradación del recurso.⁷²

Se plantea la agroecología, como una forma de lograr la convergencia entre los objetivos de la producción agrícola y la conservación de los recursos suelo y agua.

La Ley plantea un conjunto de limitaciones agroambientales, para lograr cumplir con los objetivos señalados:

a. En áreas críticas de cuencas o subcuencas (con gravedad en degradación del suelo y su entorno, como limitante a cualquier actividad), sean de dominio público o privado, los dueños de terrenos deben aplicar forzosamente todas las medidas

y prácticas que conlleven la recuperación del suelo y preservación del ambiente en general.⁷³

- b. El otorgamiento de créditos en dichas áreas, exigen un estudio de impacto ambiental orientado a la actividad agroecológica, con prácticas agronómicas adecuadas para el buen manejo y conservación del recurso suelo.
- c. Las concesiones para aprovechamiento de aguas deben incluir la obligación del usuario de aplicar las técnicas adecuadas de manejo, para evitar la degradación del suelo.⁷⁴
- d. La construcción de obras de infraestructura vial, debe ser coordinada, para proteger los suelos de los efectos nocivos de las escorrentías.⁷⁵
- e. La práctica de quemas para fines agrícolas o similares, en terrenos de aptitud agrícola, deben cumplir con los requisitos respectivos del Reglamento para quemas agrícolas, con la autorización respectiva.⁷⁶
- f. Toda adjudicación de terrenos que realice el Instituto de Desarrollo Agrario, tendrá

70 Ley de Salud Animal, artículo 8.

71 Ley de Uso, Manejo y conservación de suelos, No. 7779 de 30 de abril de 1998.

72 Ley de Suelos, artículo 1 y 6.

73 Ley de Suelos, artículo 16 y 20.

74 Ley de Suelos, artículo 23.

75 Ley de Suelos, artículo 24.

76 Ley de Suelos, artículo 24.

como limitación que el uso del terreno no puede ir en contra de su capacidad de uso, cuyo incumplimiento se convierte en causal para revocarla.⁷⁷

- g. En general, toda actividad que implique riesgo de contaminación de los suelos, debe basarse en una planificación que evite o minimice el riesgo de contaminación de tal recurso.⁷⁸
- h. Como obligaciones de los particulares se establecen entre otras: Fomentar, contribuir y ejecutar todas las prácticas y actividades necesarias para el manejo, conservación y recuperación de suelos; es un derecho obligación vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación en materia de suelos; prevenir la degradación de los suelos que pueda ser causada por las aguas, para lo cual deberán aplicarse todas las prácticas que aumenten la capacidad de infiltración en sus terrenos o la evacuación de aguas sobrantes hacia cauces naturales; prevenir o impedir la contaminación de acuíferos y capas de agua subterránea; permitir el ingreso de técnicos autorizados para verificar el mantenimiento de las prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos.⁷⁹
- i. Crédito agroambiental: Como complemento de ese conjunto de obligaciones, se establecen sistemas especiales de créditos para actividades agropecuarias,

con el fin de desarrollar estudios básicos de impacto ambiental y prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos, como parte de la actividad productiva.⁸⁰

Quizás se han mencionado las limitaciones más importantes, establecidas por el Legislador, para el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad. Podría determinarse muchas más en otras leyes especiales, tales como la Ley de Aguas, Ley General de Salud, Ley de Quemadas controladas, Ley de Aviación Civil –sobre las reglas de aviación agrícola –, entre otras, que están fuera del alcance de ésta investigación.

8. Límites agroambientales, función ambiental de la propiedad, y responsabilidad por daño ambiental.

Es evidente que todos los límites agroambientales a la propiedad, tienen como finalidad preservar el ambiente con el ejercicio de actividades agrarias sostenibles, y por ello una de las notas comunes, que se observa en toda la legislación es la responsabilidad objetiva por daño ambiental.

La normativa constitucional y legal, a tenido una evolución impresionante en materia de responsabilidad por daño ambiental:

- a. Constitución Política: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está

77 Ley de Suelos, artículo 27, y Ley de Tierras y Colonización, artículo 69 párrafo final.

78 Ley de Suelos, artículo 32.

79 Ley de Suelos, artículo 41 a 45.

80 Ley de Suelos, artículo 50.

- legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado... La Ley determinará las responsabilidades y sanciones correspondientes” (Artículo 50).
- b. Ley Orgánica del Ambiente: “Quien contamine el ambiente o le ocasione un daño será responsable...” (Artículo 2 inciso d). “Encualquier manejo y aprovechamiento de agua susceptibles de producir contaminación, la responsabilidad del tratamiento de los vertidos corresponderá a quien produzca la contaminación” (artículo 66). “El daño o contaminación al ambiente puede producirse por conductas de acción u omisión y les son imputables a todas las personas físicas o jurídicas que la realicen” (artículo 98). “Solidariamente también responderán los titulares de las empresas o las actividades donde se causen los daños, ya sea por acción o por omisión”. Igual responsabilidad corresponderá a los profesionales y los funcionarios públicos que suscriban una evaluación de impacto ambiental contra las disposiciones técnicas imperantes o no den el seguimiento debido al proceso originado en un daño al ambiente o a la diversidad biológica.” (Artículo 101).
- c. Ley Forestal: “...cuanto se trate de personas jurídicas, la responsabilidad civil se extenderá a sus representantes legales. Asimismo, tanto las personas físicas como jurídicas serán responsables, civilmente, por el daño ecológico causado, de acuerdo con lo que establece el artículo 1045 del Código Civil.” (Artículo 57). “Se le concede acción de representación a la Procuraduría General de República, para que establezca la acción civil resarcitoria sobre el daño ecológico ocasionado al patrimonio natural del Estado.” (Artículo 59, segundo párrafo).
- d. Ley de Protección Fitosanitaria: “Quienes realicen investigación, experimentación, movilización, liberación al ambiente, importación, exportación, multiplicación y comercialización de vegetales o de los organismos o productos referidos en el artículo 41, serán responsables de los daños y perjuicios que ocasionasen a la agricultura, el ambiente y la salud humana y animal.” (Artículo 31). “Quienes importan, fabriquen, formulen, reenvasen, reempaquen, distribuyan, almacenen, transporten, vendan y apliquen sustancias químicas, biológicas o afines para uso agrícola, estarán obligados a resarcir los daños y perjuicios que, con sus acciones u omisiones ocasionen a la agricultura, la ganadería, la salud humana y el ambiente” (artículo 32).
- e. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos: “Quien contamine o deteriore el recurso suelo, independientemente de la existencia de culpa o dolo o del grado de participación, será responsable de indemnizar, en la vía judicial que corresponda, y de reparar los daños causados al ambiente y a terceros afectados.” (Artículo 52).⁸¹

81 “Corresponderá a los Tribunales Agrarios conocer y resolver, definitivamente, los asuntos originados en la aplicación de la presente ley.” Ley de Suelos, artículo 56.

9. El impacto de la función ambiental en los institutos vinculados a la propiedad agraria, y su desarrollo en la jurisprudencia de los Tribunales agrarios.

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

El tratamiento de este tema, en el ámbito de la protección posesoria, de la propiedad privada y de la usucapión ha sido objeto de análisis y discusión, tanto en doctrina como en jurisprudencia. El tema de la posesión ecológica, no es de pacífica aceptación. Se han dado diversos planteamientos doctrinales y la jurisprudencia exige demostrar el cumplimiento de la función ecológica para proteger la posesión y propiedad.

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

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

Las fincas ubicadas fuera de esas áreas y que contengan bosques, sólo podrán ser tituladas si el promovente demuestra ser el titular de los derechos legales de posesión decenal, ejercida por lo menos durante diez años y haber protegido ese recurso natural, en el entendido de que el inmueble tendrá que estar debidamente deslindado y con cercas o carriles limpios...”⁸²

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

La Sala Primera admitió la existencia del Derecho ecológico y su objeto⁸³: la protección de los recursos naturales. En ella estableció que la propiedad forestal es limitada, y en caso de creación de una Zona Protectora no es necesaria la indemnización, pues el propietario puede continuar con el ejercicio de una actividad agroforestal, conservando y protegiendo el recurso boscoso.

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

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

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

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

ecosistemas en la Reserva Forestal de la Cordillera Volcánica de Guanacaste".⁸⁴

En otras sentencias⁸⁵ la Sala desarrolló el tema de la responsabilidad objetiva por quemas que afectan las actividades agrarias y los recursos naturales. El problema debe enfrentarse - afirma la Sala- no solo en el ámbito agrario sino también ecológico en cuanto a la protección de los recursos naturales. Los incendios contaminan el medio ambiente, destruyen los hábitat y ecosistemas. El desarrollo de los principios generales del Derecho Agrario y del Derecho ambiental, entonces, deben orientarse hacia la preservación de la naturaleza para permitir el desarrollo sustentable, aún cuando no exista suficiente legislación encargada de resolver tan grave problema.

En fallos más recientes, el Tribunal Superior Agrario ha planteado los nuevos institutos agroambientales para la solución de casos concretos⁸⁶, vinculando la empresa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

agroambiental, con los contratos como forma de ejercer la posesión ecológica y así cumplir la función ambiental de la propiedad forestal:

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

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

Sin duda alguna, los Tribunales Agrarios en Costa Rica han asumido el reto histórico de salvar la Naturaleza. Han ido estableciendo, en la administración de la justicia agroambiental, criterios jurisprudenciales y principios

generales aplicables a casos concretos, para lograr un equilibrio entre la actividad productiva y la protección del medio ambiente, en el ámbito del desarrollo agrario sostenible.

En tres fallos muy recientes, el Tribunal Agrario ha ido incorporando el criterio de la función ambiental, para resolver casos concretos, a través de las limitaciones agroambientales establecidas por algunas Leyes especiales.

En relación con el tema de aguas de dominio público señaló: “**V.** Durante muchos años, nuestro legislador se ha preocupado por imponer limitaciones agroambientales a la propiedad. Desde el siglo pasado, el Código Fiscal establecía una serie de restricciones en ese sentido, sobre todo para proteger las áreas aledañas a los ríos, quebradas y cursos de aguas, así como los bosques. La Ley General de Terrenos Baldíos No. 13 del 6 de enero de 1939, estableció la prohibición de enajenar los terrenos del Estado. Concretamente, en su artículo 7 dispuso: “**Tampoco podrán enajenarse** los terrenos de las islas, ni los situados en los márgenes de los ríos, arroyos y, en general de **todas las fuentes que estén en cuencas u hoyas hidrográficas en que broten manantiales, o en que tenga sus orígenes o cabeceras cualquier curso de agua del cual se surta alguna población o que convenga reservar con igual fin.** En terrenos planos o de pequeño declive tal prohibición abrazará una faja de doscientos metros a uno y otro lado de dichos ríos, manantiales o arroyos, y en las cuencas u hoyas hidrográficas, una fija de trescientos metros a uno y otro lado de la depresión máxima, en toda la línea, a contar de la mayor altura inmediata.” Es evidente, la intención del legislador, en cuidar desde hace décadas las fuentes de agua, que surtan alguna población o

que convenga reservar con igual fin... **VI.** La Ley de Informaciones Posesorias (1941), dictada año y medio después, guardó una relación estrecha con la Ley General de Terrenos Baldíos y refiriéndose a la inscripción de fincas por particulares mediante ese trámite, les impuso las reservas o restricciones contenidas en el artículo 19, que en su inciso b) señala: “b) A las reservas que indica la Ley de Aguas en sus **artículos 72 y 73**, cuando existieren **aguas de dominio público** o privado, en su caso;...”. La Ley de Aguas, No. 276 del 27 de agosto de 1942 coincide plenamente con las limitaciones agroambientales impuestas en las dos leyes que le precedieron. En efecto, el artículo 1 señala que son aguas de **dominio público**, entre otras, en su inciso “IV.-Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, arroyos o manantiales desde el punto en que broten las primeras aguas permanentes hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas o esteros.”, y en su inciso “VIII. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de propiedad nacional, y en general, todas las que nazcan en terrenos de **dominio público**.” La misma Ley, en el Capítulo III referido al tema “De las playas, zonas marítimas y otras de propiedad nacional. De las zonas de propiedad particular y accesiones”, contiene disposiciones referidas al dominio público y privado. El artículo 72 - al que remite la Ley de Informaciones Posesorias- hace referencia a que “Los Jueces encargados de extender **títulos de propiedad sobre tierras baldías no tituladas**, deberán hacer reserva consiguiente en cuanto a las **aguas, álveos o cauces y vasos de las aguas que sean de dominio público**, haciéndolo constar en la sentencia de adjudicación de tierras y debiendo el Registro Público tomar nota de esas reservas nacionales. La omisión de ese requisito no

confiere derecho alguno al denunciante o poseedor sobre esos bienes.” Con esta norma, se permite, conforme a lo dispuesto en aquél entonces por el artículo 7 de la Ley General de Terrenos Baldíos, la titulación de terrenos, por los particulares, pero siempre y cuando se respeten las áreas reservadas al dominio público en materia de **aguas**. Véase que el artículo 1 de la Ley de Aguas, se refieren a las de dominio público, y entre ellas incluye las que provengan de ríos, arroyos o manantiales. Las “aguas” de dominio público, que son todas las ahí indicadas, no incluyen los álveos o cauces y vasos de dichas aguas, pues ellas son consideradas independientemente por el legislador, en el artículo 69 de la Ley como parte del dominio público, cuando indica: “Se entiende por vaso de un lago laguna o estero, el depósito de la capacidad necesaria para contener las aguas de las mayores crecientes ordinarias. Se entiende por álveo o cauce de un río o arroyo, el terreno que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias.”. Ello se reafirma con la lectura del artículo 70 que dispone: “**La Nación tiene la propiedad de las aguas** que se determinan en el artículo 1° de esta ley, de los **álveos o cauces de las playas y vasos** indicados en el artículo 3°, así como las riberas de los mismos.” **VII.** De las anteriores disposiciones citadas, se pueden extraer las siguientes conclusiones: 1.) Desde 1939 **todas las fuentes que estén en cuencas u hoyas hidrográficas en que broten manantiales, o en que tenga sus orígenes o cabeceras cualquier curso de agua del cual se surta alguna población o que convenga reservar con igual fin**, son de dominio público (Artículo 7 de la Ley General de Terrenos Baldíos, y 7 inciso c) de la Ley de Tierras y Colonización). 2.) Es posible titular mediante Información Posesoría terrenos sometidos a la posesión particular, en áreas

de baldíos nacionales, si se demuestra una posesión con diez años de antelación a la citada Ley de Terrenos Baldíos, para efectos de las reservas correspondientes en cuando a las aguas del dominio público (artículos 19 inciso b) de la Ley de Informaciones Posesorias y 70, 71 y 72 de la Ley de Aguas). 3.) Entre las aguas de dominio público, están comprendidos los nacientes que surtan de agua a alguna población o que convenga resolver con igual fin. Debiendo, en consecuencia, demostrarse una posesión anterior a la Ley de Terrenos Baldíos, para poder titular áreas en donde broten manantiales que surtan de agua alguna población o convenga reservar con igual fin. (T.S.A. No. 770 de las 10:40 horas del 13 de noviembre de 1998).

En un voto, también muy reciente, el Tribunal destacó las limitaciones agroambientales para el ejercicio de actividades productivas que contaminen el ambiente o pongan el peligro la salud humana, echando mano a los principios y valores constitucionales. En el caso concreto rechazó la tutela interdictal que planteó un poseedor de una granja porcina que funcionaba en un centro de población sin permisos, y que las autoridades de Salud ordenaron desalojar: **“IV. No lleva razón el recurrente en sus agravios. Nuestro Legislador, desde hace muchos años, ha venido imponiendo una serie de límites agroambientales a actividades productivas, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La actividad productiva, de cualquiera naturaleza que sea, debe ejercitarse dentro de un marco de respeto a la vida y existencia humana. Los límites a dichas actividades productivas están enmarcadas dentro de claros principios constitucionales donde, si bien se garantiza la propiedad**

privada y la libertad de empresa, dichos derechos deben ser ejercidos dentro del marco global del ordenamiento jurídico, respetando sobre todo los intereses públicos o el interés de la colectividad. El artículo 50 Constitucional garantiza que “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho...”. **Por eso se han creado una gran cantidad de Instituciones (MAG, MINAE, MS, entre otros), que ejercen un control sobre las actividades productivas dañinas al medio ambiente. Con ello se pretende evitar, de alguna manera, el abuso del derecho - prohibido por el artículo 22 de nuestro Código Civil -, al ejercitar la propiedad o posesión sobre actividades agrarias productivas, desatendiendo los principios fundamentales de la Constitución Política.** La salud de la población, como bien de interés público tutelado por el Estado - artículo 1 Ley General de Salud -, está por encima de cualquier interés individual, y por ello cualquier persona está en la obligación de acatar las órdenes generales y particulares emanadas de las autoridades de salud -artículo 4-. Las actividades agrarias, sean de cría de animales o cultivos de vegetales, están sujetas a dichas disposiciones... Entre otras, sino se acatan las disposiciones o se desarrolla una actividad agraria productiva sin la debida autorización, puede ordenarse la clausura o cierre formal del establecimiento o instalación. Pero ello es una atribución, como se ha indicado, que corresponde a las Autoridades Administrativas correspondientes. **V. Como puede observarse, los anteriores principios y límites agroambientales, fueron los que sirvieron**

de base, a las Autoridades del Ministerio de Salud, concretamente al Departamento de Control Ambiental de la localidad de Alajuelita, a dictar las medidas administrativas necesarias para ordenar la clausura de una instalación en donde funcionaba irregularmente -según se desprende de la documentación traída a los autos- una chanchera, sobre la cual el actor ejercía la posesión agraria actual y momentánea. Esa era su actividad principal. La medida se justificó, en intereses de orden superior, en intereses colectivos, y se ordenó en el marco de un estudio y procedimiento administrativo... Justamente, el interdicto agrario protege una posesión agraria, de cría de animales o cultivo de vegetales. Pero en este caso, dicha protección interdictal no procede, por no ser ésta la vía para demostrar que la actividad agraria que se venía desarrollando no contaminaba o no afectaba la salud o seguridad de las personas. **Si se acogiera, en ese sentido, la tesis del demandante había que ordenar la restitución del bien al accionante para que éste siga ejerciendo una actividad agraria, que en principio, según consta en autos, se ha demostrado causa daños a la salud y pone en peligro el ambiente. Ello sería contrario a los principios y valores superiores protegidos a nivel Constitucional, en materia agroambiental.**" (T.S.A., No. 771 de las 10:40 horas del 13 de noviembre de 1998).

En una situación idéntica, un poseedor de una plantación de plátano hizo caso omiso a las recomendaciones impartidas por las Autoridades del Ministerio de Agricultura, encargadas del control fitosanitario, por

lo cual ordenaron la destrucción de la plantación, pues ponía en peligro la actividad productiva de las plantaciones vecinas y constituía un riesgo para la propagación de la enfermedad. El poseedor planteó un interdicto agrario, alegando la perturbación de su actividad productiva, el cual fue desestimado, considerando el interés colectivo.

"III. No lleva razón el recurrente. Los hechos que motivaron la destrucción de la plantación, en el fundo poseído por el actor, se fundaron en disposiciones administrativas y judiciales. Fueron realizadas en virtud de que los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería detectaron una plaga de sigatoka negra, que estaba afectando las plantaciones vecinas. El Ministerio procedió a realizar los estudios correspondientes, y solicitó al Juzgado de Instrucción de Siquirres y Matina un allanamiento para proceder a la destrucción del plantío, luego de que al aquí actor había hecho caso omiso de las prevenciones del Ministerio para que tomara las medidas sanitarias respectivas para el control de la plaga." (T.S.A., No. 301 de las 10:30 del 7 de mayo de 1998).

10. La función ambiental de la propiedad en la Ley de Biodiversidad. Las limitaciones agroambientales reafirmadas en la nueva Ley. Implicaciones jurídicas.

La máxima reafirmación de la función ambiental de la propiedad, cuyo fundamento constitucional es ya indiscutible, se encuentra en la recién promulgada Ley de Biodiversidad.⁸⁷

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

Esta Ley responde al compromiso asumido por Costa Rica, en el ámbito mundial, de conservar la diversidad biológica, los recursos genéticos, las especies y los ecosistemas, dentro del marco del desarrollo sostenible.⁸⁸

Se proyecta dentro del marco del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, y va mas allá –siguiendo el mismo convenio- de la conservación, pues se regula la utilización sostenible de los recursos biológicos, se incorporan normas sobre el acceso a los recursos genéticos, y se pretende lograr una distribución equitativa de los costos y beneficios derivados de la utilización del material genético⁸⁹, el acceso a la tecnología y la biotecnología.

El artículo 8 de la Ley incorpora en forma expresa la función ambiental de la propiedad en su texto: **“Como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental.”**

El legislador no hizo otra cosa que reconocer un principio que tenía un sólido fundamento constitucional, y un desarrollo en nuestra Jurisprudencia. Sin embargo, era imprescindible reafirmar no solo el principio, sino también las limitaciones agroambientales a la propiedad,

en aras del alcanzar un verdadero desarrollo sostenible en la utilización de los recursos de la diversidad biológica.

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

“Los seres humanos llevan miles de años utilizando y en algunos casos incrementando la diversidad genética, especialmente en agricultura. Así como la diversidad genética permite a las especies sobrevivir, los seres humanos, especialmente las comunidades indígenas y locales, se han basado en la diversidad genética para crear un amplio espectro de cultivos, animales y microbios, genéticamente diversos, que han

88 La Ley Orgánica del Ambiente, en el capítulo IX, introdujo tímidas regulaciones sobre el tema de la diversidad biológica, que vinieron a constituir el marco general para la nueva Ley, pues lo que se pretendía fundamentalmente era dar cumplimiento a los postulados del Convenio, porque no solo se declara la soberanía del Estado sobre la diversidad biológica, sino también el interés público de las actividades destinadas a conservar, mejorar y recuperar la diversidad biológica para asegurar su uso sostenible (artículo 46 y 47).

89 Ley de Biodiversidad, Artículo 1 y 3. El ámbito de su aplicación no alcanza el material bioquímico y genético humano, regulado por la Ley de Salud, ni el intercambio de recursos bioquímicos y genéticos ni al conocimiento asociado resultante de prácticas, usos y costumbres, sin fines de lucro, entre los pueblos indígenas y las comunidades locales (artículo 4).

facilitado su supervivencia. Los agricultores han domesticado animales silvestres, mejorándolos para lograr características deseables tales como tamaño, grosor de su abrigo o enfermedades. Igualmente, los agricultores han domesticado cientos de especies de plantas que, a lo largo del tiempo, han mejorado para crear decenas de miles de variedades con características deseables tales como color de semillas, sabor, tamaño de los frutos o resistencia a las enfermedades. Los mejoradores modernos también se apoyan y dependen de la diversidad genética.

Por estas razones, la efectiva conservación de la diversidad genética debe ir mucho más allá de la simple conservación de especies: no resulta suficiente conservar poblaciones viables de especies, en la medida que dichas poblaciones pueden no tener la diversidad genética necesaria para su propia supervivencia ni para la de los seres humanos.⁹⁰

Era imprescindible integrar la conservación con el uso sostenible de la Biodiversidad⁹¹, la participación activa de los sectores sociales,

para garantizar una sostenibilidad social, económica y cultural, a través de la formación de la cultura y conciencia ambiental⁹².

También era imprescindible lograr la consolidación del Sistema Nacional de Areas de Conservación⁹³, creando sistemas de incentivos y retribución de servicios ambientales para la conservación⁹⁴, el uso sostenible y los elementos de la Biodiversidad, pues solo de esa manera se podría garantizar el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad pública y privada.

Las Areas de Conservación⁹⁵, cuya competencia territorial alcanza todo el territorio tanto en áreas protegidas, como en áreas privadas de explotación económica, tienen la difícil tarea de aplicar la legislación agroambiental, en especial, la Ley Orgánica del Ambiente, La Ley Forestal, la Ley de Conservación de la Vida silvestre y la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales.

La función ambiental de la propiedad, para proteger a la Biodiversidad, exige que las

90 UICN, Centro de Derecho Ambiental. Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Edición en español, 1996, página 27.

91 Por "utilización sostenible" se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasionen la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. UICN, página 28.

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

93 Ley de Biodiversidad, artículos 22 al 44.

94 Ley de Biodiversidad, artículo 37.

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

actividades humanas se ajusten a las normas científicas y técnicas emitidas por el Ministerio del Ambiente y entes públicos competentes para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales, tanto dentro y fuera de

las áreas protegidas, pero especialmente en aquellas actividades relacionadas con asentamientos humanos, agricultura, turismo e industria u otra que pueda afectar dichos procesos.⁹⁶

96 Ley de Biodiversidad, artículo 49 y 50.