

# REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN COSTA RICA\*

*Dr. Rodrigo Barahona Israel*

Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Universidad de Costa Rica

\* Seminario en celebración de los 20 años de emitida la ley del ITCO, agosto de 1981, en la sede del Colegio de Abogados.

El Dr. Guillermo Figallo quien me antecedió en el uso de la palabra, ya señaló aspectos generales que permiten distinguir a la propiedad agraria de otros regímenes de propiedad. Este es un aspecto fundamental, yo me voy a referir a él, sobre todo en relación con el régimen constitucional de la propiedad en Costa Rica, y creo conveniente de previo a tocar este tema, hacer una referencia general a los puntos de vista principales, mediante los que puede ser tratado el tema de la propiedad agraria por el Derecho Agrario.

Un primer aspecto que interesa al Derecho Agrario de la propiedad agraria, se refiere a las relaciones que existen entre Derecho Agrario y Política Agraria, o sea, cómo las normas de Derecho Agrario son ejecutoras de una determinada política agraria, cómo el derecho puede ser utilizado para introducir modificaciones a la estructura productiva y social, del agro, que son objetivos de la Política Agraria.

Un segundo aspecto en que la propiedad agraria puede ser objeto de estudio del Derecho Agrario, es ya más propiamente desde el punto de vista de la ciencia jurídica, o sea en sentido más tradicional. Este análisis requeriría a mi modo de ver, en primer lugar una conceptualización de la propiedad agraria como propiedad especial, o sea como propiedad distinta de la propiedad o del régimen de propiedad propio de otros tipos de bienes. La distinción fundamental que debe hacerse en relación con la propiedad agraria, es que tiene como objeto un bien productivo de interés social, que implica que la estructura del derecho de propiedad más que un derecho, sea un "poder-deber", un derecho-deber que implica obligaciones de hacer de parte del propietario. Una vez conceptualizada la propiedad agraria como régimen especial de propiedad, debemos distinguir al interno del derecho de propiedad entre una determinada función que cumple esa propiedad, y una determinada estructura del derecho de propiedad o sea, una forma en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los titulares del derecho de propiedad, de los terceros, de la comunidad jurídica en general y de los entes administrativos que tienen competencia en materia agraria.

El análisis de la estructura del derecho de propiedad por otra parte, debe conducirnos a encontrar especialidades de la propiedad agraria como régimen de propiedad en los aspectos fundamentales, que son el contenido propio del derecho de propiedad. En primer lugar, desde luego, en cuanto a los modos de adquisición; la propiedad agraria tiene modos de adquisición especiales que son distintos de otros tipos de propiedad. Para hacer referencia al derecho costarricense por ejemplo, me refiero a la usucapión agraria, o bien a la forma de adquisición de la propiedad agraria, mediante la dotación de tierras o la adjudicación administrativa. En segundo lugar, desde el punto de vista del contenido del derecho de propiedad, vemos en la propiedad agraria modalidades especiales desde el punto de vista del

goce del uso, que es el aspecto fundamental del derecho de propiedad, o sea un uso específico conforme a una función social particular.

La propiedad agraria también tiene especialidad desde el punto de su facultad de disposición, o sea hay limitaciones tanto a la disposición intervivos como mortis-causa de la propiedad agraria. Durante un determinado período, por ejemplo en el caso de dotación de tierras y en una forma especial en cuanto al adjudicatario que deja de serlo o que fallece existen limitaciones de disposición. Finalmente también tiene modalidades especiales como régimen de propiedad en cuanto a las formas de extinción del derecho, desde luego, en primer lugar la llamada expropiación, característica de los regímenes de reforma agraria, mediante los cuales se toman tierras de los particulares para dedicarlas a programas agrarios, y más modernamente la llamada prescripción negativa del dominio a la que me voy a referir posteriormente. Sobre este tipo de análisis de la propiedad agraria, me remito a mi artículo publicado en la Revista Judicial N° 20, 1981.

Sin embargo, no debe pensarse que los análisis desde dos puntos de vista distintos, que decimos pueden hacerse de la propiedad agraria, a través de la política agraria, o de la ciencia jurídica propiamente dicha llevan a conclusiones diversas, puesto que en realidad convergen en un aspecto fundamental que ya señaló el Dr. Figallo, cual es el de la función social, porque en última instancia el objetivo a que lleva la política agraria, es a que se cumpla la función social, y todos los instrumentos tanto de política agraria como del Derecho Agrario también llevan a su cumplimiento.

En relación con la propiedad agraria en Costa Rica, y tomando en cuenta que en este Congreso tratamos de hablar más que todo de las perspectivas en general, de las instituciones del Derecho Agrario en Costa Rica, yo me voy a referir a la regulación que contiene el nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural, que está actualmente en el Congreso, en esta materia de la función social de la propiedad.

El primer aspecto que es novedoso en el nuevo proyecto, es el definir claramente que la propiedad de la tierra debe cumplir una función social, o sea que es de interés público el que la propiedad cumpla una función social.

La actual Ley de Tierras y Colonización aunque contiene algunos artículos que se refieren a la función social, no tiene una definición de principios tan neta, tan clara como la que contiene el nuevo proyecto. Establece claramente que la propiedad debe cumplir una función social, no dice concretamente propiedad agraria, puesto que utiliza el nuevo Proyecto de Ley una terminología variada. En algunos artículos habla de propiedad rústica, en otros de tierra productiva, en otros de tierras económicamente explotables, de predios rústicos, etc. Pero creo que podemos entender en todos estos, que se trata de la propiedad agraria, término que tiene una mayor trayectoria y contenido dentro del Derecho Agrario.

Según varios artículos de la Ley, especialmente el número 23, se dice que no cumplen con la función social las siguientes tierras, aquellas

en que exista ausencia absoluta de cualquier clase de explotación; en segundo lugar, aquellas en que exista explotación notoriamente deficiente según la actitud productiva de la tierra, la actividad que se dedica y la conveniencia nacional; en tercer lugar, aquellas tierras en que la explotación sea hecha por sujeto distinto del propietario, o sea cuando este no asume la dirección y riesgo de la empresa agraria, que ocurre en todos aquellos tipos de tenencia indirecta de tierras; en cuarto lugar, no cumple la función social cuando el propietario incurra en evidente incumplimiento, así lo dice el Proyecto, de las Normas Legales sobre conservación y aprovechamiento de los recursos naturales; en quinto lugar, tampoco cumple la función social aquella propiedad agraria en que el propietario incumpla las normas laborales, o las normas obligatorias de la contratación agraria establecidas en la ley. También hay otros artículos en que se habla que no se cumple la función social, cuando hay concentración de tierras para fines especulativos. De acuerdo a lo anterior pueden establecerse, me parece a mí, tres rubros principales en los cuales, según el nuevo Proyecto de Ley, la propiedad no cumple la función social.

En primer lugar las tierras ociosas, aquellas en las que hay ausencia absoluta de cualquier clase de explotación. En segundo lugar, las tierras explotadas en forma contraria a la aptitud productiva de la tierra, o sea a sus facultades naturales, o en detrimento de los recursos naturales renovables; y en tercer lugar, el tercer gran rubro sería aquellas tierras explotadas mediante regímenes indirectos de tenencia.

En lo que se refiere al primer gran rubro, o sea a las tierras ociosas, en principio pareciera que se equiparan a aquellas explotadas incorrectamente, o sea que para efectos de la afectación de las tierras a la ley, es equivalente el que las tierras no se cultiven o que cultivándose se hagan en una forma contraria a la aptitud fructífera de la tierra, para conveniencia nacional.

Sin embargo, entre ambos tipos de propiedad agraria, o sea en doble uso o desuso o de uso impropio de la propiedad agraria hay una diferencia fundamental, porque en el nuevo proyecto se establece que respecto de las tierras ociosas, o sea aquellas en las que no hay absolutamente ninguna explotación, respecto a estas se operará la llamada prescripción negativa del dominio, lo que no ocurre respecto de aquellas tierras que hay un uso inadecuado pero hay cultivo.

El artículo 12, inciso e) del Proyecto, literalmente establece lo siguiente:

“Los predios rústicos que permanezcan inexplorados por más de cinco años a partir de la promulgación de la Ley, y con respecto a los cuales se haya declarado judicialmente la prescripción negativa del dominio, pertenecen al Estado con carácter de reservas nacionales.”

En la legislación actual, la Ley de Tierras y Colonización establece que las tierras que hayan permanecido inexploradas por cinco años, o sea cinco años anteriores al proceso de expropiación pueden ser expropiadas.

Con el nuevo proyecto, al mismo hecho de la falta de cultivo, o sea al mismo fenómeno jurídico, se le atribuye un régimen o un efecto jurídico distinto: mientras que actualmente se establece la expropiabilidad de esos fundos, en el nuevo proyecto se establece la prescripción negativa del dominio sobre esos fundos.

En el sistema jurídico costarricense, no existe la prescripción negativa del derecho de propiedad agraria, a diferencia de lo que existe con los derechos de crédito y la mayor parte de los derechos subjetivos en general, que sí prescriben. Con el instituto jurídico de la prescripción se tiende sobre todo a garantizar la certeza jurídica de las relaciones inter-subjetivas, y a garantizar en este sentido la seguridad jurídica. Tradicionalmente, se dice también, que la propiedad no prescribe porque en cuanto al derecho real de mayor amplitud no requiere de la prestación de un tercero para la satisfacción de los intereses del propietario, sino que éste lo ejerce directamente. Más aún, lo que se requiere de parte de los terceros es una no intervención, o sea una no disturbación del ejercicio del derecho del propietario. Esta tesis clásica, más modernamente, ha sido atemperada sobre la base de que no es cierto que la falta de ejercicio efectivo del derecho de propiedad no genera incerteza, y sobre todo, de la base de que resulta socialmente perjudicial la inercia del titular durante un determinado tiempo, cuando el bien objeto del derecho de propiedad, es un bien productivo cuya gestión interesa a toda la comunidad.

En principio, como decimos hay una legitimación, una motivación político-social que podría justificar la prescripción del dominio; sin embargo, me permito hacer la observación de que en Costa Rica, no existe a nivel constitucional una distinción entre diferentes regímenes de propiedad y nosotros tenemos un régimen único del derecho de propiedad contenido principalmente en el artículo 45, donde toda privación del dominio requiere indemnización previa. Por lo anterior, la expropiación desde luego es constitucional, porque es connatural el instituto expropiatorio, la indemnización previa por un valor equivalente, dice la Corte Suprema Costarricense. Se debe restituir al mismo estado anterior a la expropiación, el patrimonio del sujeto titular del derecho expropiado por interés público legalmente comprobado.

Sin embargo la prescripción como tal, al ser la pérdida del derecho por la inercia del titular, no implica indemnización, sino simplemente, al igual que ocurre con la prescripción general de los derechos al transcurso de un determinado tiempo, ya no puede ejercerse el derecho y ya no hay obligación.

Entonces, la primera duda que me surgió en la lectura del proyecto y quiero dejar planteada, precisamente con el propósito de que discutamos este tema durante el congreso, es si realmente será constitucional o no la disposición que contiene el nuevo Proyecto de la prescripción negativa del Derecho de Propiedad Agraria, o sea podrá mantenerse que en la prescripción negativa no hay privación de la propiedad, sino que hay una pérdida por inercia del titular, y que la sanción no requiere indemnización previa; yo personalmente tengo mis dudas sobre ese particular.

El segundo rubro en el que recae la función social, o segundo grupo de tierras que podríamos decir que no cumplen con su función social, y que están por lo tanto afectas a los fines de la ley, son aquellas que en términos generales son explotadas en forma contraria a su aptitud natural, y en detrimento de los recursos naturales renovables. Sobre este particular, el nuevo Proyecto de Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural que está en el Congreso, contiene una innovación importante, puesto que introduce en una forma muy amplia la afectación de tierras por estas causales. Ese principio de que la propiedad agraria debe cultivarse en cumplimiento de su aptitud natural, y que deben tutelarse los recursos naturales en el uso del ejercicio de la empresa agraria, de la actividad agraria, existe ya en varias leyes de reforma agraria en América Latina, en las que normalmente el uso impropio de la tierra implica expropiación, o bien la pérdida de ciertos beneficios concedidos por la Ley.

En Costa Rica existen algunas normas que tienden, o que se relacionan directamente con este aspecto de la función social que debe cumplir la propiedad agraria. Por ejemplo, en la actual Ley de Tierras y Colonización, se sanciona con la expropiación al propietario que utilice tierras aptas para la agricultura en ganadería extensiva, o sea en reconocimiento a que la tierra tiene una aptitud agrícola, el uso de la ganadería extensiva es una causal de expropiación.

En la legislación forestal actual, también se sanciona con la expropiación el uso de tierras de vocación forestal para otros fines, o sea que hay una inclusión obligatoria dentro de lo que la misma Ley Forestal llama el Régimen Forestal.

En la Ley de Tierras y Colonización, relacionado con este tema existe un impuesto sobre tierras incultas, salvaguardando de esta sanción impositiva aquellas tierras que se mantengan en bosques, reconociendo el hecho de no dedicarlas a la agricultura o la ganadería, sino que manteniéndolas en bosques se está cultivando con la función social, o sea se está cumpliendo con aquella aptitud natural de la tierra.

Finalmente, existen varias leyes y reglamentos en Costa Rica que obligan a determinados entes administrativos a realizar estudios, que determinen el uso potencial de las tierras, o sea para que en que deben ser utilizados fundamentalmente determinados terrenos. Sin embargo, en estas normas generales que se refieren a las obligaciones de los entes administrativos, no se establecen consecuencias jurídicas directas de esos estudios, derivadas de ellos, o sea no hay régimen jurídico especial según la clasificación que resulte para cada una de las tierras.

Desde luego que lo primero que puede decirse sobre este principio contenido en el Proyecto, es que es saludable, puesto que el principio de la función social de la propiedad no tiene únicamente un aspecto de justicia distributiva, sino que también tiene un aspecto de productividad y de mejor uso de los recursos. Sin embargo, no deja de ser cierto que para poder realmente implementar normas de este tipo, se requiere un régimen muy completo. Ya tenemos la experiencia en Costa Rica de la dificultad, por no decir inoperancia, de cobro de impuestos de tierras incultas; tendría que

existir a nivel jurídico un régimen que vaya garantizando los mecanismos de formación de criterios técnicos, con la participación también de los propietarios para determinar efectivamente cuál debe ser el uso de la tierra, y sobre todo para permitir la planificación agrícola. En este sentido posiblemente el establecimiento de un régimen del uso potencial de la tierra, y también de un régimen jurídico regulador podría ser de gran utilidad para los mecanismos de planificación indicativa, o sea para la concesión de créditos, o de beneficios fiscales en ciertos casos en que se consideren políticamente convenientes. Sin embargo, el Proyecto de Ley no contiene un mecanismo jurídico, que vaya a determinar los efectos y las consecuencias claras del uso inadecuado de la tierra y el uso en detrimento de los recursos naturales renovables, o de la situación contraria.

Finalmente, el tercer gran rubro de tierras que según el nuevo Proyecto de Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural, no cumplen con su función social, son aquellas tierras explotadas mediante regímenes indirectos de tenencia de tierra. Según el nuevo Proyecto es función del Estado eliminar las formas indirectas de tenencia de tierras, considerándolas que son contrarias al bienestar común y al desarrollo económico de la Nación, como lo dicen algunos de sus artículos. Salvo casos eventuales por causa justificada, dice literalmente el Proyecto, no pueden escapar a la afectación de los fines de la ley, las tierras en que haya explotación mediante regímenes indirectos de la tenencia de la tierra. En otras palabras, hay una clara decisión legal de que el empresario agrícola debe ser el propietario, y se considera contrario a la función social la existencia de regímenes indirectos de tenencia de tierras, o sea la existencia de explotaciones agrarias en las cuales el titular de la explotación, el empresario agrícola no es el propietario, sino que es el arrendatario o el aparcerero, o el esquilmero, o el beneficiario en préstamo gratuito para hablar solo de los contratos más corrientes, o de más difundido uso en Costa Rica. En este sentido el nuevo Proyecto contiene la misma tendencia manifestada en la Ley de Tierras y Colonización, que considera expropiables por no cumplir la función social, las tierras explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, aparceros, colonos y ocupantes.

A diferencia de la legislación actual, el nuevo Proyecto sí regula en sus aspectos fundamentales los contratos agrarios que se establecen en la Ley, y que disciplinan formas de tenencia indirecta de las tierras. En primer lugar, los regula entre particulares, o sea entre los propietarios de las tierras y entre los agricultores o grupos de agricultores que careciendo de tierras, o de tierras suficientes para la explotación convienen en utilizar formas indirectas de tenencia de tierras. Regula básicamente cuatro contratos, los que mencionaba, el arrendamiento, la aparcería, el esquilmo y el préstamo gratuito.

En segundo lugar, el nuevo Proyecto de Ley regula los contratos agrarios, como el mecanismo jurídico para la dotación de tierras, como una etapa previa a la adjudicación en propiedad. Cuando un campesino o grupo de campesinos califican para la adjudicación, para los fines de la ley, se hará según el nuevo Proyecto, en una primera etapa en régimen

de arrendamiento, y sólo posteriormente cuando el beneficiario o los beneficiarios hayan cumplido con sus obligaciones derivadas del contrato de adjudicación, se les otorgará en propiedad la tierra.

En tercer lugar, lo regula para permitir el aprovechamiento del uso de las tierras del Estado, las fincas del Estado y las reservas nacionales a los particulares principalmente a través del arrendamiento, o sea hay un régimen de arrendamiento de reservas nacionales y fincas del Estado.

Antes de entrar en detalle sobre la regulación que contiene el nuevo Proyecto de Ley en materia de contratación agraria, que será objeto de una discusión posterior en este Seminario, si vale la pena, me parece hacer las siguientes observaciones:

En primer lugar, en cuanto se refiere a la regulación de contratos agrarios entre particulares, la Ley dice que son de aplicación obligatoria y absolutamente nulas las disposiciones contrarias a ellas, cuando el contrato se celebra entre un propietario y un campesino o grupo de campesinos que carezcan de tierras. En otras palabras no introduce el nuevo Proyecto, una regulación general de la contratación agraria entre particulares, sino que establece normas de derecho obligatorio no disponible, normas de obligatorio cumplimiento en los contratos particulares, un contenido mínimo del contrato y sólo en los casos en que los arrendatarios, aparceros o sea empresarios no propietarios del contrato, sean aquellos sujetos que podrían eventualmente ser beneficiados por el régimen de dotación de tierras. Sobre el punto, cabe recordar que en Costa Rica tenemos un precepto constitucional en el artículo 69 que expresamente establece que los contratos de aparcería rural, o sea una forma indirecta de tenencia de tierra, serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la justa distribución de sus productos entre propietario y aparcerero, o sea ya hay una finalidad específica establecida; tiene la Asamblea Legislativa la obligación de regular la aparcería rural, que es un tipo de tenencia indirecta de tierra, y luego ya hay en la Constitución un criterio digamos finalista de cómo debe distribuirse el producto de esa explotación.

Es evidente que al sancionar con la expropiación, por contrarias a la función social, aquellas tierras en que existen contratos agrarios, no existe digámoslo así una gran armonía con la disposición constitucional. Hasta qué punto la Asamblea Constituyente que estableció esta disposición, estuvo pensando en formas de contratación agraria que ahora vienen a ser contrarias a la función social, o que vienen a ser consideradas incompatibles con la función social con vista a una cierta tendencia de la propiedad agraria, manifestada en las leyes de reforma agraria de la América Latina que se hicieron en la década de los sesenta, según las cuales la finalidad era acabar con la expropiación indirecta de la tierra.

En segundo lugar, la regulación que contiene sobre contratos agrarios, el nuevo proyecto de ley es restringida. Ya es sabido, que en Costa Rica existe en un alto índice de explotación indirecta de tierra, la cual, o cuyos titulares o empresarios agrícolas están actualmente desprovistos de

toda protección desde el punto de vista legal. No debe limitarse, como se hace en el proyecto, el ámbito subjetivo de regulación.

Finalmente, no debemos olvidar que la tenencia indirecta de la tierra es un medio para evitar la existencia de tierras ociosas, y que si la tenencia indirecta dejada al libre arbitrio o a la libre autonomía de los particulares conforme al Derecho Civil puede resultar, y de hecho ha resultado en muchos casos, en un trato desigual para la parte débil del contrato, la nueva justificación del Derecho Agrario. Tampoco creo yo, que esa ausencia de regulación sea justificativo para eliminar la contratación agraria de los campos en Costa Rica, o sea que hay que tomar en primer lugar la tipicidad social, y en segundo lugar, que un medio de contratación agraria puede ser un medio para evitar la existencia de tierras ociosas.

Desde luego, que la regulación tiene que ser en los aspectos fundamentales de la Contratación Agraria, tienen que regularse claramente los derechos de los agricultores en todos los aspectos fundamentales del contrato; en la indemnización por mejoras que realicen, en la forma y monto del pago, en la duración del contrato, de manera que nunca se pueda utilizar la Contratación Agraria para empobrecer al empresario agrícola, sino por el contrario para tutelarlos. Pero dentro de ese régimen de tutela, y sobre todo complementado con un régimen de jurisdicción agraria, que permita apreciar la veracidad de los hechos en una forma directa, en una forma clara, y que permita tutelar al empresario agrícola, no parece tan lesiva al interés nacional la contratación agraria.

Yo, personalmente creo, que debemos reconsiderar y enmendar esta tendencia a definir per se, y por naturaleza como contraria a la función social de la propiedad agraria, a la Contratación Agraria.

## ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS DIVERSOS ENFOQUES ACERCA DE LA CRISIS (COSTA RICA)\*

*Dr. Jorge Enrique Romero Pérez*

Profesor Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

\* Trabajo preparado para ser presentado en el V Congreso centroamericano de sociología, celebrado en San José, en noviembre de 1982.