

## **La propiedad bicentenaria en el Derecho constitucional costarricense**

**Luis C. Acuña Jara<sup>1</sup>**

(Recibido: 07/08/21 • Aceptado: 30/11/21)

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho y Notario Público por la Universidad de Costa Rica (UCR). Especialista y magister en Derecho Notarial y Registral (UCR), Doctorando en Derecho (UCR), Ex profesor de la Especialidad en Derecho Notarial y Registral, del Posgrado en Derecho (UCR).

Correo: lacunajara@gmail.com.

**Resumen:** De una revisión de doscientos años de historia del derecho de propiedad constitucional, se coligen cambios significativos en su estructura. A partir de su inicio iusnaturalista e individualista, este derecho ha evolucionado hasta admitir el constitucionalismo social del siglo XX. El otrora derecho inherente al ser humano ha cedido terreno para mostrar otra cara sintetizada en la expresión de la constitución de Weimar: “la propiedad obliga”. Después de casi 80 años de inamovilidad, pareciera inevitable plantearse si su estructura actual demanda cambios.

**Palabras clave:** constitución, propiedad, independencia, iusnaturalismo, social.

**Abstract:** Based upon a review of two hundred years of history of constitutional property law, significant structural changes can be noted. From its jus naturae and individualistic beginning, property law has evolved to admit 20th Century social constitutionalism. This field of law, which once was inherent to human beings, has yielded ground to show another facet expressed in the Weimarian Constitution: “property obliges”. After almost eight years of immobility, it seems inevitable to ponder whether its current structure demands any changes.

**Keywords:** constitution, property, independence, jus naturalism, social.

## Índice:

Introducción.

1. Contexto histórico e influencia ideológica.
2. La propiedad en las constituciones relacionadas con el Imperio Mexicano y la Federación Centroamericana: 1821-1847.
3. La propiedad constitucional como Estado Autónomo y el primer período de la República 1848-1870.
4. La propiedad en las constituciones de finales de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX 1870-1943.
5. Las reformas de constitucionales de 1942 y 1943, incidencia en el Derecho de Propiedad.
6. La propiedad en el proyecto de constitución.
7. El texto sobre la propiedad privada aprobado por la constituyente de 1949.

8. Hermenéutica constitucional sobre el derecho de propiedad.

9. Alcance de los vocablos ‘Interés Social’ y ‘Función social’.

Conclusión.

Bibliografía

Abreviaturas

AC Asamblea Constituyente

CC Código Civil de Costa Rica

CP Constitución Política de Costa Rica

SCCR Sala Constitucional de Costa Rica

## Introducción

En pleno bicentenario de la independencia<sup>2</sup> centroamericana, se percibe cierta frialdad ante tal acontecimiento. Al igual que los faustos oficiales fueron escasos, los debates académicos sobre nuestra historia y nuestro eventual futuro han sido, también, pocos.

Bajo tal contexto de incertidumbre y apatía, este estudio pretende apartarse de esa desidia recorriendo nuestra historia constitucional en un aspecto muy específico: el derecho de propiedad<sup>3</sup> constitucional, base del actual sistema económico.

El objeto del presente estudio parte de la premisa de que cada concepto o institución plasmados en una Constitución Política cobran un sentido propio que puede ser distinto (en el caso de la propiedad, sin duda lo es), por ejemplo, de aquel que podría encontrarse en la legislación infraconstitucional<sup>4</sup>; comprenderlo así posibilita la eventual renovación y avance de ciertas normas o principios en el constitucionalismo moderno. Por ende, tener la claridad para encontrar ese término ‘autónomo’, pero no aislado de su tiempo y contexto, es

---

2. Aunque no es relevante para esta investigación, se considera que la efeméride de la independencia de Costa Rica fue a partir del 29 de octubre de 1821, y no el 15 de setiembre de 1821.

3. La acepción ‘derecho de propiedad’ será utilizada en su noción restringida, refiriéndose a una categoría específica de la disciplina jurídica que explica un poder jurídico especial, de muy extendido contenido, correspondiente a un sujeto sobre una cosa del mundo exterior. Será utilizado en este ensayo teniendo las palabras *derecho de propiedad*, *propiedad* y *dominio* como sinónimas, tal como se desprende de la legislación civil costarricense, cuyo artículo 264 del Código Civil dispone: “El dominio o propiedad absoluta sobre una cosa comprende los derechos...”

4. Héctor Santaella Quintero, *La Propiedad Privada Constitucional Una Teoría* (Madrid, España: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2019), 33.

fundamental para examinar los elementos históricos relevantes de las constituciones costarricenses a partir de la independencia, y comprender ese aparente carácter ‘inviolable’ y ‘absoluto’ de la propiedad para establecer la articulación de su protección constitucional desde las facultades de intervención y regulación legislativa del derecho de propiedad.

## 1. Contexto Histórico e Influencia Ideológica

Por la forma como se dieron los acontecimientos de la independencia – “hasta que se aclaren los nublados del día”<sup>5</sup>, es evidente que los pueblos centroamericanos no estaban preparados para asumir sus propios destinos ante el inevitable devenir de la emancipación; a las élites no les quedó otro camino que decantarse por reproducir, con ligeras variantes, la Constitución de Cádiz de 1812<sup>6</sup> que venía rigiendo en las provincias. En todo caso, no podía ser de otra forma por las huellas indelebles que tres siglos de dominación política dejaron en la población americana; lo primordial era establecer un fundamento de organización política del nuevo Estado en gestación, con respecto al derecho de propiedad, el asunto ocupó un segundo orden, o incluso pasó desapercibido el determinar su contenido.

Para ese momento histórico, la influencia ideológica y filosófica del primer intento de ‘carta fundamental’ (aunque no se indique expresamente que se trata de una constitución, su contenido material no deja duda de ello) denominado ‘Pacto Social Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica,’ conocida también como ‘Pacto de Concordia,’ se encuadra dentro de lo que se conoce como Iusnaturalismo clásico, de modo que resulta necesario dimensionar la lectura de cualquier disposición constitucional desde esa corriente ideológica.<sup>7</sup>

---

5. Famosa metáfora acuñada en el acta de la Diputación Provincial de León de 28 de septiembre de 1821, que decía: “2º. La independencia del gobierno español, hasta tanto que se aclaren los nublados del día y pueda obrar esta provincia con arreglo a lo que exigen sus empeños religiosos y verdaderos intereses.” Acta de Independencia de Centroamérica, acceso el 11 de noviembre de 2021, <https://bit.ly/30w5LPI>.

6. Sobre este punto, se coincide con la siguiente afirmación: “Es la Constitución de Cádiz, pues, la que inicia el proceso de desarrollo del Derecho constitucional en Centro América y en el mundo hispano en el Siglo XIX.” Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana [SICA], *Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica Presentaciones para el “Diálogo sobre Integración Centroamericana”* (El Salvador: Centroamérica, 2012), <https://bit.ly/3wMep7R>.

7. En este sentido, Jorge Sáenz Carbonell, *El despertar Constitucional de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Libro Libre, 1985), 156.

Como bien lo indica Sáenz Carbonell, la influencia del Iusnaturalismo clásico fue decisiva en la mentalidad de las élites costarricenses, explicaba el nacimiento del Estado por medio de un ‘pacto social’. Para los costarricenses de 1821, este esquema era perfectamente aplicable a sus circunstancias: la Independencia había disuelto "el Pacto Social Fundamental que ataba y constituía a los pueblos... bajo la tutela de las autoridades establecidas en Guatemala y León" (Acta del Ayuntamiento de San José de 30 de octubre de 1821), el territorio de Costa Rica había quedado *en el goce del estado de naturaleza*, resultaba necesario vincularse en un nuevo contrato o pacto social.<sup>8</sup>

En cuanto a la propiedad, su inclusión dentro de las tempranas declaraciones de derechos protegidos constitucionalmente se dio a partir de la preexistencia de una entidad denominada ‘propiedad’ y caracterizada como un derecho natural; sin embargo, tal concepción se fue transformando ante los distintos embates de origen endógeno o exógeno durante el convulso siglo XIX, propios de la formación del Estado en Costa Rica y del pensamiento político de finales del siglo XIX.

A partir del siglo XX, el derecho de propiedad sufre nuevamente transformaciones a raíz de los distintos escenarios políticos y socio-económicos, sobre todo, es impactada con la introducción del concepto denominado ‘función social.’

Ante tal proceso histórico de controversias, conflictos y transformaciones, tanto a lo interno de nuestra sociedad como en el contexto internacional cabe reflexionar, en retrospectiva, sobre el contenido de la protección constitucional del derecho de propiedad a lo largo de estos doscientos años.

La cuestión podría tener un interés solo desde el punto de vista histórico, de no ser porque este derecho reclama un carácter de inviolabilidad (aún presente en el artículo 45 de la CP y en la memoria de ciertos grupos de interés) que se enfrenta y resiste a cualquier intento de regulación legislativa.

---

8. Ibid., 156.

## 2. La Propiedad en las Constituciones Relacionadas con el Imperio Mexicano y la Federación Centroamericana: 1821-1848

El primer intento de creación constitucional costarricense fue el denominado Pacto Social Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica, también conocido como ‘**Pacto de Concordia**’, promulgado el 1 de diciembre de 1821; disponía en lo referente a la propiedad: “Art. 2º-La provincia reconoce y respeta la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales, y legítimos de toda persona, y de cualesquiera Pueblo o Nación.”<sup>9</sup> Según el historiador Hernán Peralta, esta carta constitucional fue elaborada usando de modelo la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>10</sup>

Obsérvese que, de la disposición transcrita del Pacto, solo la libertad civil y la propiedad eran conceptos suficientemente determinados, se agregó la frase “demás derechos naturales y legítimos”<sup>11</sup> sin precisarse de cuáles otros derechos se tratan. Este método es ilustrativo y permite entender el valor del derecho de propiedad, en los albores de la independencia, como un derecho *natural*<sup>12</sup> e inherente a toda persona, incluso de la misma categoría que la libertad.

---

9. Clotilde Obregón Quesada, *Costa Rica la Constitución de la Provincia, los textos constitucionales y los proyectos 1812-1823*, volúmenes I-IV (San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2007), 92.

10. Hernán Peralta, *El Pacto de Concordia* 13. En la Constitución de Cádiz de 1812, el tratamiento de la propiedad estaba previsto en el artículo Art. 4º que disponía: “La Nación está obligada a conservar y proteger, por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.” Si se compara con el artículo 2 del Pacto Concordia, se encontrarán algunas diferencias en cuanto a las palabras utilizadas, pero en el fondo se trata de la misma disposición. La única diferencia que se debe resaltar es la circunstancia en la que el Pacto de Concordia introduce la palabra “natural” para referirse a la corriente filosófica del iusnaturalismo.

11. A propósito del artículo 4 de la Constitución de Cádiz, también se considera que el derecho de propiedad es el único derecho que reconoce la constitución. En este sentido: Bartolomé Clavero Salvador, “Propiedad como Libertad: La declaración del derecho de 1812,” *Anuario de Historia del Derecho Español*, nro. 60 (1990): 29-102, <https://bit.ly/3FeKMz3>.

12. La tesis sobre el origen divino, sacro o semejantes del derecho de propiedad proviene de la Revolución Francesa, de ahí su carácter de “inviolable.” Al respecto, Zeledón expone: “El hombre se encuentra en el centro del sistema, su valor supremo es la libertad que en el plano económico se traduce en la posibilidad de ser propietario lo que obliga a declarar al derecho de propiedad como un derecho del hombre, pues le es consustancial, de ahí que el ordenamiento jurídico debe cumplir la misión de reconocimiento y tutelararlo, nunca someterle limitaciones, en cuanto constituye un derecho natural, es decir un derecho que es sagrado e inviolable.” Ricardo Zeledón, *Ensayos La Propiedad* (San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1983), 43. Desde el punto de vista filosófico, la base iusnaturalista de la propiedad se encuentra en John Locke, para quien su origen y justificación residen en la labor del hombre. Dios ha dado el mundo a las personas en común, así como la razón para utilizar sus recursos en su propio beneficio; concebida esta idea, tiene que haber un medio de apropiación de las cosas que permita su utilización o beneficio particular y, de esta manera, la supervivencia y el desarrollo de cada persona, cuya capacidad de proyección en las cosas establecería el modo de apropiación.

En realidad, esta concepción del derecho de propiedad está inspirada en los artículos 2 y 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establecían como fin de toda asociación política “la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión,” además, “por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de haya una justa y previa indemnización.”<sup>13</sup>

A primera vista, sorprende observar al derecho de propiedad en el mismo nivel que la libertad. No obstante, si se hurga en las concepciones filosóficas de la época (ilustración, iusnaturalismo clásico y fisiocratism<sup>14</sup>), la libertad impregna todos los campos del quehacer humano y, en consecuencia, el derecho de propiedad es una derivación de aquel. Con la fisiocracia, la concepción de la propiedad privada se encuentra perfectamente diseñada a nivel teórico: derecho natural, parte de la libertad del ser humano, exclusivo, individual, transmisible (*inter vivos* y también *mortis causa*), especialmente garantizado por el Estado.

En este primer texto constitucional, al reconocerse y respetarse el derecho de propiedad y la libertad, se está planteando el carácter defensivo de ambos derechos cuya protección le corresponde al Estado; a partir de la concepción iusnaturalista, el dominio es ‘anterior’ a la misma persona y, además, es una especie de libertad-defensa que persigue resguardar al individuo del poder estatal.

Es importante resaltar que, en el Pacto de Concordia, se omitió un aspecto básico para cerrar el círculo de protección sobre el derecho de propiedad liberal y absoluta, y es la

---

13. Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, <https://bit.ly/30x39Re>, artículos 2 y 17.

14. Se trata de una escuela de pensamiento económico del Siglo XVIII. En concreto: “Los fisiócratas se posicionan frente a los mercantilistas en debate que todavía hoy sobrevive entre los economistas: librecambio versus proteccionismo. Surgida en Francia a mediados del siglo XVIII, la fisiocracia puede considerarse la primera escuela sistemática de pensamiento económico. Encabezada por François Quesnay y su obra “Tableau Economique,” aseguraba que existen una serie de reglas y normas naturales que aseguran el buen funcionamiento del sistema económico. En concreto, estos autores hablan de un “orden natural y esencial” representado en las instituciones conformes con la providencia y que garantizaba la prosperidad. Consecuentemente, la intervención del Estado se hace innecesaria, y el gobernante solo debe: “laissez faire, laissez passer” (dejar hacer, dejar pasar).” David Perales Soler et al., *Introducción a la Economía* (España: Tirant lo Blanch, 2018), 353-354, <https://bit.ly/3FeLQTz>.

prohibición de la confiscación.<sup>15</sup> Sin embargo, de acuerdo con las disposiciones del Pacto, la Constitución de Cádiz tenía aplicación subsidiaria, y en esta se encontraba, expresamente, la prohibición de confiscación. Tal elipsis refleja la poca importancia que el derecho de propiedad tenía para la ciudadanía costarricense, más bien, la atención giraba en torno a definir si Costa Rica se anexaba a otros territorios o estados americanos.

Dicha conceptualización de la propiedad se repite, con algunas variantes, en el primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica del 19 de marzo de 1823 que decía: “Art. 6º- La provincia reconoce y respeta la libertad civil, la propiedad y los demás derechos de todos los individuos que la componen.”<sup>16</sup>

Posteriormente, el 16 de mayo de 1823, se promulgó el segundo Estatuto Político que copió íntegramente el artículo 6 del primer estatuto. De una comparación de ambos textos con el Pacto de Concordia, sobresale la ausencia del concepto de ‘Derecho Natural,’ se cambia la frase con la siguiente redacción: “y los demás derechos de todos los individuos.”

En la Constitución de la República Federal de Centro América del 22 de noviembre de 1824, reincide la tendencia iusnaturalista del derecho de propiedad, elevándolo a la categoría de “principio;” en su preámbulo, se lee la siguiente afirmación: “En el nombre del Ser Supremo, autor de las sociedades y legislador del universo...decretamos la siguiente Constitución **para promover su felicidad... afianzar los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad...**”<sup>17</sup>, también el artículo dos disponía: “Artículo 2º-Es esencialmente soberano y su primer objeto la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad.”<sup>18</sup>

---

15. La Constitución de Cádiz sí establecía este concepto en su artículo 304: “Tampoco se impondrá la pena de confiscación de bienes.” Obregón Quesada, *Volumen I*, 73.

16. Obregón Quesada, *Volumen I*, 123.

17. Los pensadores de la Ilustración, que se suponía eran ‘racionalistas,’ sustituyeron la religión católica o cristiana por la idea de una religión natural, el Deísmo, que se basaba en la creencia de un ‘Ser Supremo,’ creador y organizador del Universo [Resaltado no es del original].

18. Obregón Quesada, *Volumen II*, 35.

Esta particularidad de colocar al “Ser Supremo” como hacedor y legislador del universo representa una característica distintiva de algunas de las primeras constituciones americanas, por cuanto la mezcla de religión y Estado no era parte de los ideales liberales que propugnaban por su separación.

Sin embargo, la primera constitución, además de reconocer el derecho de propiedad, establece palmariamente la prohibición de privar de la propiedad a una persona ciudadana, salvo previa indemnización: “**Artículo 175.-No podrán el Congreso, las Asambleas, ni las demás autoridades: ...Tomar la propiedad de ninguna persona ni turbarle en el libre uso de sus bienes, sino en favor del público cuando lo exija una grave urgencia legalmente comprobada y garantizando previamente la justa indemnización.**”<sup>19</sup> Para completar la protección al derecho de propiedad de cuño liberal, el mismo artículo 175 citado, pero en su inciso 6, disponía: “...**No podrán** el Congreso, las Asambleas, ni las demás autoridades:... Permitir el uso del tormento y los apremios: **imponer confiscación** de bienes” [resaltado no es del original].

De esta forma, la Constitución Federal de Centroamérica fue la primera legislación que protegió al derecho de propiedad liberal con una fórmula defensiva completa: su reconocimiento y protección del prohibir la privación de la propiedad salvo grave urgencia comprobada, pero con el deber de indemnización previa; finalmente, imposibilitar la confiscación.

Debido a que Costa Rica participó en la Federación Centroamericana, fue necesaria una ley que rigiera los destinos del incipiente Estado y acatará las bases de la Constitución Federal, promulgándose la “Ley Fundamental del Estado de Costa Rica,” del 25 de abril de 1825.

---

19. Estos cuatro valores o derechos fueron inspirados en el art. 2 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del Año I, emitida el 26 de junio de 1793, en Francia, salvo la referencia al orden público y la perfecta federación. “Art. 2. La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión,” Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, 1, <https://bit.ly/3qEYxmK> [resaltado no es del original].

En esta constitución aparece el calificativo de inviolabilidad de la propiedad privada, salvo la concurrencia de un interés público legalmente comprobado: **“Art. 4°-Sus propiedades son inviolables; pero el Estado puede exigir el Sacrificio de alguna por razón de interés público legalmente comprobado [sic] indemnizándola [sic] previamente [sic].”**<sup>20</sup> Esta es la génesis de un adjetivo que califica con fuerza al sustantivo ‘propiedad’, a su vez, se mantiene vigente en el artículo 45 constitucional; cabe observar que pocas constituciones lo conservan aún en Latinoamérica.<sup>21</sup>

Finalizada la Federación, se emitió la Ley de Bases y Garantías de 1941, creación de Braulio Carrillo, que reconoció a la propiedad privada con una redacción muy diferente de sus antecesoras: **“Tienen derecho: ... 2° para que su propiedad no sea tomada aun para usos públicos sin que previamente se justifique necesidad o motivo de provecho común; y en este caso se les indemnice su valor...”**<sup>22</sup> En realidad, se trata de una redacción muy original que se aleja de la conceptualización utilizada para el derecho de propiedad en las anteriores constituciones, haciendo una tenue defensa de ese derecho, fundamentado en la frase “para que su propiedad no sea tomada.”

Posterior al derrocamiento de Carrillo, se emitió la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica (1844), restaurando el derecho de la ciudadanía costarricense a la propiedad como un derecho *inalienable e imprescriptible*; además se impide “turbar” al propietario el libre uso de sus bienes, si no es por una necesidad pública y previa indemnización.<sup>23</sup>

---

20. Obregón Quesada, Costa Rica la Constitución, 68. [resaltado no es del original]

21. Entre ellas está la Constitución Argentina, que dice en su artículo 17: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.” En sentido similar, las constituciones de Uruguay, Perú y Paraguay, en sus artículos 32, 70 y 109 respectivamente.

22. Obregón Quesada, *Volumen 2*, 95. [Resaltado no es del original]. Esta ley fue anulada inmediatamente después que Braulio Carrillo fue derrocado por el General Francisco Morazán.

23. “Art. 1°. Todos los costarricenses... tienen ciertos derechos inalienables e imprescriptibles, y entre estos se enumeran... defender la vida y la reputación, el de propiedad, igualdad y libertad ...” “Art. 13. Ningún poder podrá tomar la propiedad particular ni turbar absolutamente al propietario en el libre uso de sus bienes; sino es por una necesidad publica acreditada, y previa indemnización por un precio razonable convenido, o a tasación de peritos nombrados por las partes.” Obregón Quesada, *Volumen II*, 108-109.

Esta constitución muestra una mejor técnica que sus predecesoras: estructurada en varios títulos y fijando “Los Derechos de los Costarricenses” en el primer título, incluyendo el derecho de propiedad al cual declara en el mismo nivel que la libertad e igualdad, así retoma los ideales liberales. Como novedad, se introduce la forma de ejecutar la indemnización, estableciendo el concepto de “precio razonable convenido,” o a tasación de peritos nombrados por las partes, aspectos básicos de cualquier expropiación hoy en día, con la diferencia de que, en la actualidad, los peritos no se nombran de esa forma.

En la Constitución de 1847, se copian las disposiciones sobre la propiedad de la constitución anterior casi en su totalidad, se ubica el derecho de la propiedad dentro de la sección de los *derechos naturales y civiles de los costarricenses*, considerándolo como un derecho preexistente a toda ley, se permite la expropiación por razones de utilidad pública.<sup>24</sup> Por otra parte, restauró la prohibición de confiscación de bienes, fue la primera constitución de huella nacional que estableció ese principio.<sup>25</sup>

### **3. La Propiedad Constitucional como Estado Autónomo y el Primer Período de la República 1848-1870**

La Constitución de 1847 sobrevivió solo un año y fue reemplazada por la carta de 1848 que, en cuanto al derecho de Propiedad, establecía: “Artículo 112.- A excepción de las contribuciones establecidas por la ley, ningún costarricense será privado de su propiedad sin su libre consentimiento: a menos que la necesidad pública, calificada tal con arreglo a la ley, así lo exija, previa indemnización de su justo valor determinado por peritos.”<sup>26</sup> Se trata de una redacción más simple con respecto al derecho de propiedad que su predecesora; estaba reforzada por el artículo 14 del texto constitucional, que obligaba al Estado a proteger la

---

24. “Art. 7. Ninguna autoridad podrá tomar la propiedad particular, ni turbar absolutamente al propietario en el libre uso de sus bienes, sino es por una necesidad publica acreditada, y previa indemnización, por un precio razonable convenido, o a tasacion (sic) de peritos nombrados par las partes.” “Art. 154. Queda abolida toda confiscación de bienes, y solo podrá tener lugar en el único caso de asegurar los derechos de tercero.” Obregón Quesada, *Volumen III*, 27 y 54.

25. Con anterioridad, la prohibición de confiscación había sido plasmada en la Constitución de Cádiz y en la Constitución de la Federación.

26. Obregón Quesada, *Volumen III*, 82.

libertad, la seguridad y la propiedad,<sup>27</sup> además, esta disposición ya no se ubicaba dentro de los derechos ‘naturales’.

La constitución de 1848 se mantuvo vigente por once años y fue reemplazada por la constitución de 1859, con una notable particularidad, la mención de que la propiedad pertenece o perteneció al Estado originalmente, en su artículo 12: “Solamente el Poder Lejislativo [sic] tiene la facultad de decretar la enajenación de los bienes de propiedad nacional”<sup>28</sup>. De esta disposición, se interpreta que el principio de apropiación original (*homestead principle* en inglés) o ley del primer ocupante, parte esencial de la ética liberal clásica;<sup>29</sup> establece que la colonización y transformación pacífica es la condición para que un recurso, en este caso la propiedad que no tiene dueño, o que son “baldíos,” se convierta en propiedad privada legítima.<sup>30</sup>

---

27. Obregón Quesada, *Volumen III*, 66.

28. Obregón Quesada, *Volumen III*, 87.

29. El liberalismo clásico es un concepto amplio, usado para englobar las ideas políticas que suceden durante los siglos XVII y XVIII, contrarias al poder absoluto o intervención del monarca o el Estado en asuntos civiles con el objetivo de que el individuo pueda desarrollar sus capacidades individuales y su libertad en el ámbito político, religioso y económico. Es una corriente originaria del liberalismo que aboga por las libertades civiles bajo el imperio de la ley, y por una economía de mercado. Una mejor aproximación a esta teoría se encuentra en el siguiente comentario del autor Andrew Heywood: “El liberalismo clásico fue la primera tradición liberal. Las ideas liberales surgen del hundimiento del feudalismo en Europa y su sustitución por una sociedad de capitalismo de mercado. En su forma primitiva, el liberalismo era una doctrina política que se enfrentaba al absolutismo y a los privilegios feudales abogando en su lugar por un Estado constitucional y, posteriormente, representativo. En el siglo XIX, se había impuesto un credo político específicamente liberal que exaltaba las virtudes del capitalismo de *laissez faire* y condenaba todas las formas de intervención económica y social... El liberalismo clásico reviste una diversidad de formas, pero tiene también una serie de rasgos comunes: En primer lugar, refleja un compromiso con el individualismo egoísta, enraizado bien en la teoría de los derechos naturales, bien en el utilitarismo. La perspectiva liberal clásica considera los seres humanos como criaturas egoístas racionales que tienen una pronunciada capacidad para la autosuficiencia. Esta idea de la naturaleza humana presupone que la sociedad es algo atomizado por cuanto equivale a un conjunto de individuos esencialmente autosuficientes. En segundo lugar, los liberales clásicos creen en la libertad “negativa;” En consecuencia, el individuo es libre en la medida en que se le deja a sus propias fuerzas y otros no interfieren en sus actividades ni lo coaccionan, un punto de vista que tiene implicaciones importantes en cuanto al alcance adecuado de la autoridad pública. En tercer lugar, los liberales clásicos consideran el Estado como un “mal necesario,” en palabras de Thomas Paine. Es necesario por cuanto, en último término establece los cimientos de una existencia ordenada, pero es malo porque impone una voluntad colectiva sobre la sociedad, imponiendo así límites a la libertad y la responsabilidad del individuo. En cuarto lugar, el liberalismo clásico está estrechamente unido a la idea de la economía capitalista autorregulada y enaltece las virtudes del libre mercado y el libre comercio... La gran virtud del liberalismo clásico es su incansable compromiso con la libertad individual. Aboga por un orden político escueto o “mínimo” dentro del cual los individuos disfrutan de las posibilidades máximas de alcanzar sus intereses y ambiciones propios...” Andrew Heywood, *Introducción a la Teoría Política* (México: Editorial Tirant lo Blanch, 2017), 27, <https://bit.ly/3qGhWDY>.

30. No hay que olvidar el ascenso de la clase cafetalera y las hondas transformaciones que ello produjo en la sociedad costarricense (oligarquía cafetalera, peón sin tierra, entre otros); lo que, de una forma u otra, se refleja

En lo que respecta al derecho de propiedad, en la constitución de 1859 y 1869, sus textos son casi idénticos,<sup>31</sup> pero lo interesante es la primera parte de los artículos 24 y 25 respectivamente, en el tanto son muy similares con la redacción del primer párrafo del artículo 45 de la Constitución de Costa Rica actual: “La propiedad es inviolable: á [sic] ninguno puede privarse de la suya sino es por interes [sic] público legalmente comprobado y previa indemnización...”<sup>32</sup>

Estas disposiciones se alejan de aquellos preceptos constitucionales estudiados que definían al derecho de propiedad como un derecho natural e inherente a toda persona; definitivamente, el origen del actual párrafo primero del artículo 45 se encuentra en la constitución de 1859. En adición, se plasmó la prohibición de confiscación en ambas constituciones, concepto que se mantendrá en las restantes constituciones hasta nuestros días.

A partir del derrocamiento de Carrillo, y con el surgimiento del texto constitucional de 1842 hasta la génesis de la carta de 1871, termina un período agitado de la vida constitucional costarricense. En un lapso de veintinueve años, se sucedieron seis leyes fundamentales, inestabilidad que se sosiega con el nacimiento de la denominada “Carta del 71.”

#### **4. La Propiedad en las Constituciones de Finales de Siglo XIX y la Primera Mitad del Siglo XX (1870-1943)**

---

en la legislación de la época. En este mismo sentido, se pronuncia Sáenz Carbonell, en su libro *Despertar Constitucional*, página 469.

31. La única diferencia consiste en que se le agregó lo siguiente a la constitución de 1869: “...En caso de guerra no es indispensable que la indemnización sea previa.” Obsérvese que es muy similar a la disposición actual del artículo 45 que dice “guerra o conmoción interior,” o sea, al texto actual se le agregó el evento “conmoción interior.”

32. El artículo 25 de la constitución de 1859 establecía lo siguiente: “La propiedad es inviolable: a ninguno puede privarse de la suya sino es por interes [sic] público legalmente comprobado y previa indemnización a justa tasación [sic] de perito nombrado por las partes, quienes no solo deben legitimar el valor de la cosa que se tome, sino tambien [sic] el de los daños consiguientes que se acrediten.” Véase: Obregón Quesada, *Volumen III*, 88.

La “Carta del 71” tuvo la virtud de mantenerse milagrosamente vigente desde 1871 hasta 1948, con excepción del corto período de 1917-1919.<sup>33</sup> Contrario a lo ocurrido en el período estudiado anteriormente, el final del siglo XIX y el inicio del siglo XX fueron menos convulsos.

La estabilidad política y económica, del período de 1871 hasta 1949, inicia con el ascenso al poder del General Guardia. La longevidad de la carta del 71 se explica por la consolidación de un Estado Nacional, con una clase hegemónica floreciente, amparada en el cultivo y venta del café como principal producto de exportación y, posteriormente, al exportar banano.

En lo tocante al derecho de propiedad, se trata exactamente del mismo texto de la Constitución de 1869 que reprodujo, casi fielmente, el texto constitucional de 1859.<sup>34</sup> El artículo 29 indicaba:

“La propiedad es inviolable: a ninguno puede privarse de la suya, si no es por interés público legalmente comprobado, y previa indemnización a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no solo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra o conmoción interior no es indispensable que la indemnización sea previa.”<sup>35</sup>

En cuanto al derecho de propiedad, el texto constitucional no sufrió ningún cambio hasta las reformas de 1943. Ello refleja la inamovilidad de la concepción clásica y liberal del concepto del derecho de propiedad privada durante un largo período.

---

33. Según cuenta el historiador Jiménez Quesada, don Cleto González dijo de ella que “había demostrado tener vida de gato”. Mario Alberto Jiménez Quesada. *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* (Costa Rica: Editorial Juricentro, 1992), 186.

34. Véase nota 25.

35. Obregón Quesada, *Volumen IV*, 26

Esta etapa tuvo un breve corte con la constitución de 1917, sin mayores variaciones con respecto al Derecho de Propiedad (artículo 29 de la Constitución de 1971), mantuvo los conceptos de inviolabilidad de la propiedad, posibilidad de privación originado en utilidad pública, previo pago de acuerdo con el dictamen de peritos, con excepción de los supuestos de guerra o revolución.<sup>36</sup>

En el fondo, la constitución de 1917 es una versión más del estado liberal que establece límites precisos y legalmente determinados para proteger ante el poder estatal en el plano del derecho privado y constitucional: la libertad individual, la propiedad privada y la seguridad jurídica.<sup>37</sup>

La renuncia de Federico Tinoco en 1919 terminó con la corta vida de la constitución de 1917, para darle paso nuevamente a la constitución de 1871.

## **5. Las Reformas de Constitucionales de 1942 y 1943 y su Incidencia en el Derecho de Propiedad**

Las reformas legales y constitucionales de 1942 y 1943<sup>38</sup> representaron una modificación sustancial de la función del Estado en Costa Rica; el derecho de propiedad fue

---

36. "Artículo 15. La propiedad es inviolable y nadie podrá ser privado de la suya sino en virtud de sentencia judicial, y por causa de utilidad pública legalmente declarada, previa pago del precio actual y de los daños y perjuicios consiguientes que se acrediten, todo según dictamen de peritos. En caso de guerra o de revolución intestina y nada más que para atender a la defensa nacional o al restablecimiento del orden público, podrá la autoridad administrativa decretar la necesidad de la expropiación sin indemnización previa. En estos casos la propiedad inmueble podrá ser temporalmente ocupada solo por necesidades militares o para destinar sus productos al ejército... Ninguna ley podrá disponer que la propiedad particular pase a ser del Estado, en caso de que se le atribuya por su dueño un valor inexacto para efectos de tributación y de que el Estado, por sí o por medio de tercero, ofrezca tomarla por el avalúo y una bonificación cualquiera. Las minas podrán denunciarse aun en terrenos de particulares pero no podrán explotarse. ni se adjudicarán, sin haber sido pagado antes al dueño de la superficie el valor del terreno que hubiere de ser ocupado los daños y perjuicios que se le ocasione, todo según disponga la autoridad y valoren peritos." Obregón Quesada, *Volumen IV*, 97.

37. José Luis Vega Carballo, *Orden y Progreso: La Formación del Estado Nacional en Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Primera Edición Instituto Centroamericano de Administración Pública [ICAP], 1981), 294.

38. Históricamente, la reforma al artículo 29 de la constitución de 1871 se adoptó en el año de 1942 y, al siguiente año, existió una segunda reforma que acogió el mismo texto, de modo que, si bien las *Garantías Sociales* nacieron en 1943, la reforma del artículo 29 se gestó un año antes.

uno de los objetivos de dichas transformaciones al agregarse un párrafo segundo al artículo 29 de la constitución de 1871, el cual corresponde al texto que se mantiene en la actualidad: “...Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponerle a la propiedad limitaciones de interés social.”<sup>39</sup>

Históricamente, esas reformas se reconocen por el nacimiento de las garantías sociales, el Código de Trabajo, la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social y la Universidad de Costa Rica;<sup>40</sup> en cierta forma, la reforma y adición del artículo 45 constitucional se vio opacada por las innovaciones citadas.

Tanto el Ejecutivo como las fuerzas sociales que le apoyaban tenían un claro interés en la necesidad de las reformas sociales e inclusión de las garantías sociales.

En la adición comentada, se muestra cierta timidez y, en apariencia, una falta de conexión directa con el primer párrafo del citado numeral constitucional,<sup>41</sup> cuya estructura se puede desmenuzar de la siguiente forma: a- inviolabilidad de la propiedad; b- expropiación por interés público legalmente comprobado; c- previa indemnización a justa tasación; d- en caso de guerra o conmoción interna no es necesaria la indemnización previa. Con la adición, el congreso -mediante mayoría calificada- podrá, por motivos de necesidad pública, imponer a la propiedad limitaciones de **interés social**.

Ciertamente, la base ideológica de la adición del segundo párrafo se aleja de los fundamentos liberales del primer párrafo del artículo 29 de la constitución de 1871. Además, la base de este segundo párrafo se asienta en dos conceptos jurídicos indeterminados, lo que permite diversas interpretaciones y, en consecuencia, dependiente de interpretación judicial. Para efectos de aplicación legal, conceptos como *necesidad pública* o *interés social* solo se explican a través de la inevitable praxis judicial.

---

39. Obregón Quesada, *Volumen IV*, 68.

40. Bajo la mirada de los Derechos Humanos, es factible afirmar que la reforma de 1943 significó el surgimiento de los derechos humanos de segunda generación, referidos a los derechos económicos, sociales y culturales.

41. Juan Luis Arias, “Las Limitaciones a la Propiedad en nuestra historia constitucional,” *Revista de Ciencias Jurídicas*, nro. 15 (1970): 346.

Sobre el origen de la reforma, pese a otros criterios (ideas básicas de la doctrina social de la Iglesia Católica y el Código Social de Malinas), la génesis de la reforma tiene como antecedentes claros y directos el ‘constitucionalismo social’ de la época que, básicamente, se oponía a la visión individualista del derecho y, en consecuencia, al constitucionalismo liberal que se positiviza en la Constitución de México de 1917, y la de Weimar de 1919.<sup>42</sup>

A pesar de que el proyecto original que pretendía la introducción del concepto de ‘Función Social’ no resultó aprobado, la reforma era innovadora y significó un paso hacia la flexibilización del derecho de propiedad, atenuando su aparente ‘inviolabilidad’ con la posibilidad de establecer limitaciones de interés social.

## 6. La Propiedad en el Proyecto de Constitución de 1949

Una vez finalizado el conflicto armado de 1948, una Junta de Gobierno de facto, denominada “Junta Fundadora de la Segunda República,” asumió el poder conformada por el bando ganador y encabezado por José Figueres Ferrer; desde el inicio, se comprometió a instaurar un nuevo orden institucional elaborado sobre la base de un supuesto *Acuerdo Nacional*.

En el mes de febrero de 1949, la Junta entregó un proyecto de constitución<sup>43</sup> a la Asamblea Constituyente, y disponía con respecto al derecho de propiedad: “Artículo 54. La República reconoce y garantiza la propiedad privada, sin perjuicio del *dominio eminente* del Estado sobre todos los bienes existentes en el territorio nacional.”<sup>44</sup> Adicionalmente, contenía un capítulo denominado “La Economía y la Propiedad del Estado” y, en el artículo 67 de ese capítulo, desarrollaba el principio del artículo 54 referente al “dominio eminente del Estado,”

---

42. El artículo 153 de la Constitución de Weimar (1919) indica: “La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites fijarán las leyes... La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general.” Si se revisan las actas del proyecto, se notará que la reforma pretendía la introducción clara y precisa del concepto de ‘Función Social,’ concepto que al final no logró introducirse.

43. De acuerdo con el recuento histórico, la comisión nombrada por la Junta para la elaboración de un proyecto de constitución, efectivamente, hizo su trabajo y entregó el respectivo producto a la Junta; sin embargo, este documento que la Junta entregó a la Asamblea Constituyente tiene muchas modificaciones con respecto a lo que originalmente elaboró la comisión. El texto del proyecto de la Comisión y el texto que presentó la Junta a la Asamblea pueden consultarse en Obregón Quesada, *Volumen V*.

44. Obregón Quesada, *Volumen V*, 94.

al reconocer que, de acuerdo con su derecho de dominio eminente sobre los bienes, todos situados en el territorio nacional, el Estado puede, entre otras atribuciones: imponer limitaciones a la propiedad privada para que esta cumpla **su función social** (inciso 1º)...<sup>45</sup>

A pesar de la existencia del proyecto, la Asamblea Constituyente se enfrentó a un importante debate sobre la base para la nueva constitución: el proyecto de constitución enviado por la Junta Fundadora de la Segunda República<sup>46</sup> o la constitución de 1871. En definitiva privó el criterio de utilizar la Constitución de 1871 que, según los constituyentes conservadores, contenía los elementos necesarios para la construcción de una nueva constitución y que, por el contrario, el proyecto enviado por la Junta “inquietaba,” en cierta forma, a ciertos grupos oligárquicos o de poder, por cuanto, la Junta había decretado, previamente, la nacionalización bancaria y un impuesto del diez por ciento al capital.<sup>47</sup> Incluso, al proyecto se le acusó de contener elementos de una especie de “socialismo de estado.”<sup>48</sup>

## **7. El Texto Sobre la Propiedad Privada Aprobado por la Constituyente de 1949**

Al no prosperar la moción planteada en el aparte anterior, se mantuvo la redacción del texto del artículo 29 de la Constitución de 1871 con la reforma de 1943, y que corresponde al texto actual del artículo 45 de la CP.

---

45. Obregón Quesada, *Volumen V*, 94-95.

46. La Junta Fundadora nombró una comisión de nueve miembros para que elaboraran un proyecto de Constitución.

47. Estas medidas se concretaron a través de los decretos promulgados el veintiuno de junio de 1948. Se coincide con Rojas Bolaños en el sentido de que Figueres buscaba una nueva orientación de la economía hacia la industrialización, y la explotación de los recursos naturales; para ello, era necesario el control de la política crediticia. Manuel Rojas Bolaños, *Lucha Social y Guerra Civil en Costa Rica 1940-1948* (San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1979), 153.

48. Actas Asamblea Constituyente, acta 45. En una intervención del diputado Volio Sancho, miembro de la comisión que redactó el proyecto de Constitución, refuta a quienes tildan el proyecto de “socialismo de estado,” debido al capítulo relacionado con el derecho de propiedad. Obsérvese la resistencia histórica de aquellos grupos de poder económico por evitar modificaciones al derecho de propiedad en su versión clásica, evitando, a toda costa, la intervención estatal, incluso, oponiéndose al concepto de función social de la propiedad, que ya había sido adoptado por varios estados de la época. Asamblea de la República de Costa Rica, *Actas de la Asamblea Constituyente*, tomo I, acta 45, 444.

Si bien se aduce que se trató de una *discusión ideológica* entre quienes seguían pensando en la concepción clásica del derecho de propiedad, y quienes defendían la necesidad de que la propiedad cumpliera con una función social,<sup>49</sup> la realidad era que los constituyentes del partido Unión Nacional controlaban la Asamblea Constituyente, el debate de ideas pasó a un segundo plano. Adicionalmente, el resquemor hacia el partido comunista que luchó en el bando perdedor, más el contexto internacional de repulsión a cualquier idea, propuesta o política relacionada con la doctrina del socialismo, eran razones suficientes para oponerse a cualquier intento de incluir, expresamente en la constitución, el concepto de función social.

En consecuencia, los cimientos del derecho de propiedad no fueron trastocados, y se mantuvieron los cuatro supuestos de antigua data, más la Reforma de 1943, todos sintetizados así: a- la propiedad es inviolable. b- expropiación por interés público. c- En supuestos de guerra o conmoción interna no es necesario el pago previo. d.- por causa de necesidad pública se pueden imponer limitaciones de **interés social**.

No obstante, lo acaecido, lo rescatable de la Constituyente de 1949 es la exposición del constituyente Facio Brenes, quien argumentó que ya se había incluido el principio de la función social de la propiedad en la reforma de 1943.<sup>50</sup>

---

49. Un defensor de tal debate ideológico fue planteado por el exmagistrado de la Sala Constitucional Eduardo Sancho, quien afirmó: “Se planteó así una discusión ideológica: por un lado, la tesis de mayoría en el sentido de sostener el concepto jurídico clásico, para declarar que la propiedad es inviolable, por el otro lado, la calificada oposición “socializante”, que se pronuncia en el reconocimiento y la garantía de la propiedad por parte del Estado, con lo cual se sustituía el concepto secular del Derecho Constitucional costarricense.” Eduardo Sancho González et al., *Temas Claves de la Constitución Política* (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1999), 452. Un debate similar ocurrió en Colombia en el año 1936. Santaella Quintero, *Propiedad Privada*, 50-51.

50. “El Representante Facio se refirió a la moción por ellos presentada. Primeramente, advirtió que el artículo 29 de la Carta del 71, introducía, en cierta forma el concepto de la función social de la propiedad, mediante la reforma del año 43. Si se admitió, en ese entonces, que a la propiedad se le pueden imponer limitaciones por interés social, explícitamente, se admitió que en Costa Rica ya no se tenía de la propiedad el concepto cerrado que proclamó el liberalismo económico en el siglo pasado. De ahí que nuestra moción no viene prácticamente a establecer nada nuevo. No tratamos de implantar una tesis revolucionaria ni novedosa, como algunos afirman. Se trata de un principio cierto, admitido por la mayoría de las Constituciones de América y de los otros países civilizados. En nuestra moción, a la propiedad se la garantiza y reconoce, dada su importancia para el desarrollo económico de un país como Costa Rica, de división acentuada de la propiedad, pero con ciertas limitaciones para que cumpla la función social que le está encomendada.” Asamblea de la República de Costa Rica, *Actas*, acta 104, 474.

Como se verá, la tesis de Facio Brenes ha tenido un enorme peso debido a que se ha utilizado como base para interpretar, a nivel constitucional, la inclusión tácita<sup>51</sup> del concepto de función social<sup>52</sup> en el artículo 45 de la CP.

En definitiva, la negativa al cambio constitucional sobre el derecho de propiedad no tuvo el clima político necesario para acoger, en términos palmarios, la inclusión del concepto de ‘función social’.

## 8. Hermenéutica Constitucional sobre el Derecho de Propiedad

A partir de la promulgación de la CP del año 1949, corresponde indagar el recorrido de las interpretaciones del artículo 45 de la CP hasta el presente. Sobre todo, interesa vislumbrar si, en definitiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido expresamente la inclusión del concepto de función social en el párrafo segundo del artículo 45 de la CP.

Del examen de los precedentes constitucionales relacionados con el derecho de propiedad a partir de 1949, merecen algunos comentarios las siguientes resoluciones:<sup>53</sup>

---

51. Al no indicarse, expresamente en el texto constitucional, el uso de “función social,” se hace la referencia a que su incorporación fue tácita, criterio que, en cierta forma, aceptó el propio constituyente Facio cuando expresó en su alocución: “Se admitió así que a la propiedad se le pueden imponer limitaciones por causas de interés social, y al hacerlo, implícitamente quedó establecido también que en Costa Rica la propiedad había perdido constitucionalmente, desde ese momento, el carácter absoluto, cerrado que tubo [sic] en épocas anteriores, cuando el liberalismo económico y el individualismo manchesteriano estaban en su apogeo.” Asamblea de la República de Costa Rica, *Actas*, acta 104, 9.

52. En este sentido, puede revisarse el voto de la Sala Constitucional, “Resolución: voto 2012-16629, 28 de noviembre de 2012, 16:31 horas” (Master Lex, 2020).

53. Para este análisis se identificarán algunas sentencias “fundadoras” de una “línea” jurisprudencial en relación con el derecho a la propiedad privada. Se buscarán sentencias confirmatorias o sentencias “hito” en la línea jurisprudencial de la o las sentencias fundadoras de línea, luego se identificarán las sentencias “hitos,” y confirmadoras del precedente constitucional. Una vez identificada la línea jurisprudencial, se hará una breve reseña del contenido de cada sentencia que interesa en relación con el tema objeto de estudio. En la conceptualización realizada por López Medina, las sentencias “hito” “...son aquellas en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla derecho constitucional y en la que, usualmente, se decanta un balance constitucional más complejo que el que fue planteado por las sentencias fundadoras de línea en un comienzo, buscan construir balances constitucionales más maduros y estables entre intereses contrapuestos. Diego López Medina, *El derecho de los Jueces en América Latina: historia, usos y técnicas* (Bogotá, Colombia: Editorial Ediciones Uniandes, Serie Lex Nova. Legis Editores SA, 2000), 164.

**a.- Sentencia del 25 de enero de 1956**, en asunto relacionado con expropiación por parte del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y, en lo que interesa, dispuso:

El interés privado inmediato se resuelve en concordancia con el general, público y mediato. De lo expuesto, no se vislumbra, haberse vulnerado el artículo 45 de la Constitución, pues las leyes que se indican como incididas, simplemente ejercitan la función social a que está destinada la propiedad en general.<sup>54</sup>

Además de la clara mención al concepto de función social, de lo transcrito se infiere la prevalencia del interés público sobre el interés particular o privado. De un modo patente, la tendencia de la resolución pretende privilegiar el interés público, aunque no se trate de un beneficio inmediato a favor del Estado, o este sea el destinatario final. Se aclara lo anterior, por cuanto el argumento del recurrente fue que los terrenos que pretendía el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo serían, posteriormente, destinados a viviendas de particulares y, según a quien interese, ello significaba que no cumplía un interés público inmediato.

**b- Resolución número 82-000047**, de la sesión de las nueve horas del 25 de marzo de 1983. El objeto del recurso fue atacar el artículo 3 de la ley sobre Patrimonio Nacional Arqueológico y otros artículos de dicha ley, en el tanto se daba un efecto retroactivo; no obstante, el voto abordó el tema del derecho de propiedad, e hizo una interpretación del párrafo segundo del artículo 45 de la CP que reafirmaba la posibilidad de imponer limitaciones para protección de intereses de carácter social, solucionar conflictos de esa naturaleza o, en su lugar, evitar que se produzcan.

Adicionalmente, interpreta el término *social* del artículo 45 de la CP, asignándole un sentido vinculado con los conflictos entre clases, con énfasis en la protección que se le debe asignar a los grupos menos favorecidos; haciendo alusión expresa al concepto de “función social de la propiedad.” Consideró a la propiedad como un derecho individual y un deber.<sup>55</sup>

---

54. Universidad Estatal a Distancia y Corte Suprema de Justicia, Jurisprudencia Constitucional, *Recopilación de las sentencias de Constitucionalidad dictadas entre 1890 y 1990 por la Corte de Casación y la Corte Plena*, Tomo II (Costa Rica: Editorial EUNED, 2000), 291.

55. En esta resolución, textualmente, se lee lo siguiente: “El vocablo "social" es de un amplio significado, pues se emplea para referirse a todo lo que concierne a la sociedad. Pero también tiene una acepción más restringida, ...” SOCIAL.- Perteneciente o relativo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases.” Esa acepción que habla de "las contiendas entre clases" es la que interesa en el presente caso, y es la misma que se usa para aludir a la llamada "cuestión social", a la justicia social, a la doctrina social de la Iglesia, a los problemas sociales, con

La lectura que brinda la resolución bajo examen la derivan del mensaje presidencial brindado por el expresidente Rafael Ángel Calderón Guardia (16 de mayo de 1942), cuando aprovechó para enviar el proyecto de ley que reformaba el artículo 29 de la CP de 1871. Sin embargo, conforme a lo revisado el proyecto que envió Calderón Guardia en realidad no fue acogido en su texto inicial, de ahí que la argumentación resulta relativamente débil. A pesar de lo expuesto, es de las primeras resoluciones que identifica el párrafo segundo del artículo 45 de la CP, con el concepto de *función social*, utilizando una exégesis de tipo histórica o evolutiva<sup>56</sup> a través del mensaje presidencial citado.

**c.- Expediente número 0238-83**, que corresponde a resolución de las 09:00 horas del 05 de junio de 1984, sesión: 15:30 horas del 17 de mayo de 1984. En esta decisión, se discutió la constitucionalidad de algunas normas de la ley Forestal por considerarlas contrarias al artículo 45 constitucional y, en lo que interesa, dispuso:

A lo anterior es de señalar que ningún choque se produce entre el artículo 30 de la Ley Forestal y el artículo 45...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...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",...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 1° 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

---

especial referencia a la necesidad de proteger a las clases de menores recursos económicos; y de allí proviene también el concepto de "función social de la propiedad", que considera a la propiedad no sólo como un derecho sino también como un deber."

56. Se considera que la interpretación de las normas constitucionales requiere de un método distinto a los métodos tradicionales de estudio de la ley ordinaria. El método de análisis evolutivo intenta adecuar el concepto objeto de comprensión a las coordenadas de tiempo y espacio. En este sentido, véase: Rubén Hernández Valle, *Derecho Procesal Constitucional y Control de Convencionalidad* (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas SA, 2017), 284.

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.

En forma abierta, la sala reafirma dos aspectos básicos sobre el derecho de propiedad: su inviolabilidad es relativa, en el tanto admite restricciones y existen fines superiores más importantes que los estrictamente individuales. En suma, la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares.<sup>57</sup>

Adicionalmente, la resolución esboza el siguiente criterio general que sirve de principio ante controversias, donde está en juego la restricción de un derecho individual: “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 aun de restricciones cuando se encuentren de por medio intereses superiores.”

**e- Voto número 4205-96**, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis. Los considerandos IV del fallo analizan sobre la evolución del concepto de limitación a la propiedad privada; el apartado V desarrolla sobre la función social y limitaciones a ese derecho, en relación directa al artículo 45 de la Constitución Política.

No se trata de un voto innovador, sino que confirma la línea jurisprudencial entendiendo que la propiedad ya no tiene un carácter absoluto o ilimitado, más bien admite limitaciones; a su vez, al tratarse de un derecho subjetivo, conlleva deberes y obligaciones.

Sobre el concepto de función social, se contrasta el cambio entre una concepción del derecho de propiedad privada en términos absolutos, y un derecho de propiedad asentado en la

---

57. Se podría cuestionar la existencia de una contradicción cuando se afirma, por un lado, el derecho individual y subjetivo de la propiedad privada y, por otro, una utilidad o función social, que está por encima del interés individual. Sin embargo, debe entenderse que la norma constitucional no repudia el derecho subjetivo a la propiedad privada, erigiendo exclusivamente la función social en su lugar; se trata de agregar un sentido funcional de carácter social a ese derecho, no es contraponer sino sumar otra función. En este sentido: Santaella Quintero, *Propiedad Privada*, 51.

armonía social. Así, se muda la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de un derecho netamente individual, se pasa a una obligación en pro de la armónica convivencia de todas las personas; tal variación coincide con la idea de la “función social.”

**F- Resolución número 16629 del año 2012**, del 28 de noviembre del 2012. El objeto del recurso fue una consulta sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Informaciones Posesoria y Ley de Caminos Públicos. Esta resolución es relevante por su profundización en las distintas propiedades, su función y su estructura.

Según lo resuelto, la función y la estructura son comunes de los derechos reales, ya sea en materia agraria o civil, pero su contenido es diverso. La función de cualquier tipo de propiedad es la utilidad económica o social para la cual fue diseñado un derecho real en especial, y la misma dependerá de la naturaleza civil, agraria, ecológica o ambiental del bien sobre el cual recae tal derecho. La estructura se refiere al conjunto de derechos y obligaciones del titular de ese derecho real en específico, determinados por la legislación ordinaria, y modificados por la legislación especial. Como consecuencia de lo anterior, la diversa estructura y función de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, conduce a hablar de diversos tipos de propiedad: la civil, la urbana, la agraria, la forestal, la horizontal, la intelectual, y así sucesivamente.

El otro aspecto destacable de la resolución es la interpretación que brinda del artículo 45, la cual advirtió que el primer párrafo establece la obligatoriedad del Estado de indemnizar a la persona propietaria, previamente, cuando deba expropiarla por razones de “interés público legalmente comprobado.” El párrafo segundo expresa la posibilidad de establecer limitaciones de interés social a la propiedad, mediante ley aprobada por votación calificada. De esta forma, el deber de indemnizar, por parte del Estado, está constitucionalmente previsto cuando se trata de expropiación, y no aplica para las limitaciones de interés social que se constituyan mediante ley aprobada por votación calificada.

## **9. Alcance de los Vocablos ‘Interés Social’ y ‘Función social’**

Como se ha indicado, el párrafo segundo del artículo 45 de la CP establece la posibilidad de imponer limitaciones de “interés social” al Derecho de Propiedad y conforme a lo reseñado, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el concepto ‘interés social’ es sinónimo de ‘función social’.

El anterior criterio tiene como antecedente las intervenciones del diputado Rodrigo Facio, quien planteó el argumento de que el vocablo ‘función social’ ya estaba implícito en las reformas de 1943; en consecuencia, no hacía ningún daño la inclusión del concepto en el tanto ‘interés social’ y ‘función social’ eran términos equivalentes.<sup>58</sup>

Con independencia de las objeciones puramente lingüísticas, este estudio se decanta por seguir el criterio constitucional esbozado, pero acogiendo la tesis de que ‘interés social’ es un concepto más amplio que ‘función social.’<sup>59</sup>

Para reforzar este punto sobre la similitud de los conceptos “función social” e “interés social”, nótese que el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, al reconocer el derecho a la propiedad privada, indica: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce **al interés social**” [resaltado no es del

---

58. En consonancia con lo anterior, el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, don Edgar Cervantes Villalta, indicó: “Yo soy del criterio que expresaron los ilustres constituyentes del 49 que defendían la tesis de que ya este concepto se había incluido en la reforma del 43. Porque creo que no es cuestión de nombres, es cuestión de contenidos, y ustedes saben bien el principio *iura novit curia*, que exponen los hechos, pero es el funcionario el que debe darle la calificación que corresponda en derecho. Recuerdo también cuando en aquellos tiempos en que comenzaba el gobierno de don Fidel Castro y que todavía en cierta forma como que no admitía su ideología, ya hoy día ampliamente conocida, en un artículo en que se daba cuenta de una opinión del Cardenal Spellman, de Nueva York, éste dijo: "Pues si yo veo un animal que tiene plumaje de pato, hace ruido como un pato, tiene figura de pato, pues es un pato."

59. El conocido académico y agrarista Meza Lazarus, fundamenta la similitud de términos de la siguiente forma: “(...) pero más interesante aún resulta el alcance dado el término "interés social" en un voto de minoría de la Corte Plena, firmados por los magistrados Cervantes, Fernández, Cob y Carvajal, quienes consideraron que la Constitución vigente no usa la expresión "función social" sino "interés social", la cual, a juicio de estos respetados juristas, es una expresión más amplia, más comprensible que aquella; por lo que, interés social es una expresión genérica, mientras que función social es específica, dicho con sus propias palabras, "la primera es el género, la segunda es la especie dentro de ese género, de modo que todo lo que es función social es de interés social, pero no a la inversa, porque pueden haber aspectos que siendo de interés social, no son función social." “Constitución política y propiedad,” *Memorias del II Congreso de Derecho Agrario costarricense* (Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado: Uruk Editores, 1984) 101.

original]. Sin duda, la Convención entiende ambos conceptos como equivalentes, y así también lo ha dispuesto en su jurisprudencia.<sup>60</sup>

En consecuencia, al igual que lo ha establecido acertadamente la jurisprudencia constitucional, los conceptos de “interés social” y “función social” deben interpretarse en forma análoga; por tal razón, se concluye que el artículo 45 de la CP no solamente contiene el concepto de función social, sino que la acepción ‘interés social’ es mucho más amplia que aquel.

## Conclusión

Sin duda, los inicios constitucionales del derecho de propiedad en Costa Rica se asentaron sobre bases preconstituidas en otras leyes fundamentales, lo que implica ‘no originalidad’. Del estudio realizado para cada una de las constituciones anteriores a la reforma de 1943, se evidencia la inexistencia de verdaderas discusiones sobre el contenido del derecho de propiedad. Las variaciones en los distintos textos constitucionales se debieron a decisiones subjetivas de sus redactores, quienes se apoyaron en otras disposiciones fundamentales de la época y en la constitución predecesora o sustituida, iniciando con la Constitución de Cádiz.

Durante los primeros treinta años de vida independiente, los distintos textos constitucionales que acogieron a la propiedad privada como un derecho fundamental son tributarios de la influencia ‘iusnaturalista’ y liberal, clasificándose dentro de la concepción denominada ‘clásica-liberal.’ La mayoría de estas primeras constituciones tuvo, como ingrediente común, la relación expresa entre derecho natural y propiedad, situación que cambia con la constitución de 1848 al eliminar el título dedicado a “Derechos Naturales” de sus predecesoras.

---

60. “En cuanto a la propiedad privada, el Tribunal ha señalado que[e]l derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional.” Christian Steiner y Patricia Uribe (Coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica: Konrad Adenauer Stiftung), 976, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>.

De una revisión cuidadosa de textos, se arriba a la conclusión de que, en la Constitución de 1859, se encuentra el origen del actual párrafo primero del artículo 45 y esta, a su vez, no hace alusión en forma expresa a concepciones iusnaturalistas o propias de un derecho natural.

En retrospectiva, la evolución constitucional del derecho estudiado con las reformas de 1943, se nota la tendencia a privilegiar, en forma ascendente, el interés público sobre el interés particular. En este sentido, el artículo 45 constitucional se ha mostrado estático en su letra durante casi ochenta años, pero vivo y flexible en sus distintas interpretaciones jurisdiccionales. En este sentido, la hermenéutica constitucional ha sabido ponderar el sentido ‘formal’ y el sentido ‘material’ del artículo 45 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, se podría estar alcanzando un punto donde esa flexibilidad hermenéutica alcance su propio límite y la realidad socio-económica exija una revisión del numeral 45. En otras palabras, es un hecho que el concepto de ‘interés social’ ha sido suficiente para ajustar la dinámica del derecho de propiedad a los intereses colectivos sin trastocar las facultades esenciales del propietario. Sin embargo, los desafíos de la globalización, los nuevos modelos económicos y la nueva criminalidad provocan la necesidad de replantearse si el concepto de ‘interés social’ es suficiente para enfrentar las novedades expuestas.

Este análisis establece la necesidad de debatir en distintos foros la posibilidad de una reforma constitucional que, al igual que las reformas de 1943, modifiquen los cimientos del derecho de propiedad, permitiendo la privación de bienes sin indemnización en algunos supuestos donde el propietario ha obtenido posesiones ilícitamente, o que su uso no corresponde a la función que se le ha confiado. El planteamiento consiste en posibilitar la extinción de dominio, decomiso ampliado u otras figuras que no requieran de una condena penal para privar a los propietarios que adquieren o utilizan los bienes para fines ilícitos. Si Costa Rica celebra doscientos años de independencia, se debería tener la madurez necesaria para no esperar “que se aclaren los nublados del día,” es imperioso tomar decisiones y enfrentar las situaciones sin más vacilaciones, que el interés general así lo demanda.

## Bibliografía

Acta de Independencia de Centroamérica, acceso el 11 de noviembre de 2021, <https://bit.ly/30w5LPI>

Asamblea de la República de Costa Rica. *Actas de la Asamblea Constituyente*. tomo I.

Arias, Juan Luis. “Las Limitaciones a la Propiedad en nuestra historia constitucional.” *Revista de Ciencias Jurídicas*, nro. 15 (1970): 335-361.

Clavero Salvador, Bartolomé. “Propiedad como Libertad: La declaración del derecho de 1812.” *Anuario de Historia del Derecho Español*, nro. 60 (1990): 29-102, <https://bit.ly/3FeKMz3>.

Constitución política y propiedad.” *Memorias del II Congreso de Derecho Agrario costarricense* (Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado: Uruk Editores, 1984).

Heywood, Andrew. *Introducción a la Teoría Política* (México: Editorial Tirant lo Blanch, 2017). <https://bit.ly/3qGhWDY>.

Hernández Valle, Rubén. *Derecho Procesal Constitucional y Control de Convencionalidad* (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas SA, 2017).

Jiménez Quesada, Mario Alberto. *Desarrollo Constitucional de Costa Rica* (Costa Rica: Editorial Juricentro, 1992).

López Medina, Diego. *El derecho de los Jueces en América Latina: historia, usos y técnicas* (Bogotá, Colombia: Editorial Ediciones Uniandes, Serie Lex Nova. Legis Editores SA, 2000).

Obregón Quesada, Clotilde. *Costa Rica la Constitución de la Provincia, los textos constitucionales y los proyectos 1812-1823*, volúmenes I-IV (San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2007).

Perales Soler, David, José Antonio Belso Martínez, Carmen Escolano Asensi, María José López Sánchez. *Introducción a la Economía* (España: Tirant lo Blanch, 02018), 353-354. <https://bit.ly/3FeLQTz>.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, <https://bit.ly/30x39Re>.

Rojas Bolaños, Manuel. *Lucha Social y Guerra Civil en Costa Rica 1940-1948* (San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1979).

Santaella Quintero, Héctor. *La Propiedad Privada Constitucional Una Teoría* (Madrid, España: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2019).

Sáenz Carbonell, Jorge. *El despertar Constitucional de Costa Rica* (San José, Costa Rica: Libro Libre, 1985).

Sancho González, Eduardo, Rubén Hernández, Adrián Vargas, Marina Ramírez, Hugo Muñoz, Mario Granados, L. Paulino Mora, Gilbert Armijo. *Temas Claves de la Constitución Política* (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1999).

Steiner, Christian y Patricia Uribe (Coords.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica: Konrad Adenauer Stiftung). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>.

Universidad Estatal a Distancia y Corte Suprema de Justicia, Jurisprudencia Constitucional. *Recopilación de las sentencias de Constitucionalidad dictadas entre 1890 y 1990 por la Corte de Casación y la Corte Plena*, Tomo II (Costa Rica: Editorial EUNED, 2000).

Vega Carballo, José Luis. *Orden y Progreso: La Formación del Estado Nacional en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Primera Edición Instituto Centroamericano de Administración Pública [ICAP], 1981).

Zeledón, Ricardo. *Ensayos La Propiedad* (San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1983).

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana [SICA]. *Las Cortes de Cádiz y su influencia en Centroamérica Presentaciones para el “Diálogo sobre Integración Centroamericana”* (El Salvador, Centroamérica, 2012). <https://bit.ly/3wMep7R>.