

, 13 de mayo de 1993.

Ingeniero
LUIS F. MARVAEZ R.
Director General del
Instituto Nacional de Recursos
Naturales Renovables (INRENARE). ✓
E. S. D.

Señor Director:

Por este medio acusamos recibo de su Nota No. DIRG-642-93 del 26 de abril de 1993, en la que nos consulta sobre la propiedad de los bosques existentes en las áreas en que el Estado ha reconocido ciertos derechos a particulares. Su interrogante la plantea de la siguiente manera:

"¿A quién pertenece el bosque natural existente en el área en que se ha reconocido el derecho posesorio; al nuevo propietario, o sigue siendo del Estado?"

En primer término, se nos hace imprescindible dejar establecido, que si hablamos de Derechos Posesorios reconocidos a favor de un Tercero, no cabe atribuirle a éste la calidad de propietario; y, si lo que se transmite a dicho Tercero es la Propiedad de un Bien Inmueble (un globo de terreno, por ejemplo), el mismo adquiere el carácter de Propietario y no simplemente Poseedor.

Aclarado este punto, es conveniente definir el concepto de propiedad antes de resolver su inquietud. El Diccionario de la Lengua Española la define como el "Derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa con

exclusión del ajeno arbitrio y de reclamar la devolución de ella si está en poder de otro" (Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa- Calpe, S.A. Madrid. 1970. Pág. 1073).

Por su parte, el Artículo 337 del Código Civil la define como "el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley." Según esta norma, la propiedad constituye un Derecho en el que se contienen dos poderes fundamentales: el de gozar y el de disponer del bien. Según ha dicho la Corte Suprema de Justicia esa facultad de goce puede ejercerla el propietario mediante la utilización directa o indirecta del bien (viviendo en él o arrendándolo, por ejemplo); mientras que la disposición se entiende como la posibilidad de transmitir o transferir ese Derecho sobre las cosas. (CSJ. Pleno, Sent. de 15 de junio de 1991).

Admitir que quien ha adquirido a título de propiedad un cierto globo de terreno que pertenecía al Estado y en el que se encuentran ubicados "bosques naturales," no lo es también de dichos bosques, implicaría un contrasentido, pues ello contrastaría abiertamente con las facultades (de goce y disposición) inherentes al Derecho de Propiedad. Significaría tanto como decir que el Estado transmite la propiedad del terreno, pero no obstante, retiene el dominio sobre los bosques ubicados en el mismo, posición ésta que sin duda resulta inconcebible frente al Derecho de Propiedad.

Lo anterior es así, porque los árboles y las plantas y los frutos pendientes, según reconoce nuestra Legislación (Art. 325, No. 2 del Código Civil) y manifiesta la doctrina, se reputan bienes inmuebles mientras estuvieren unidos a la tierra o formaren parte integrante de un inmueble; "los árboles no pueden existir independientemente del suelo; se encuentran vinculados mediante la adhesión. Esta categoría de inmuebles es tal, con independencia de quien haya hecho la plantación.

Los frutos son inmuebles porque están adheridos al árbol o planta que a su vez está incorporada al suelo" (ESPINOSA, Jacinto. Derecho Civil IV. Bienes, Panamá, 1989. pág. 27). Estos bienes forman parte, pues, de la categoría de Bienes Inmuebles por adherencia o incorporación, es decir, aquellos que se encuentran unidos de manera física o material y permanente a un inmueble, de modo que si se desprenden o separan del mismo, se menoscaba su esencia. Como características de esta clase de inmuebles, el mencionado autor señala:

"En cuanto a los caracteres que presentan esta categoría de bienes, cabe indicar lo siguiente: Están unidos de manera física o material al inmueble del cual forman parte, constituyendo con el inmueble principal, o sea al cual se encuentran adheridos, un todo, una unidad.

La inmovilización puede ser ocasionada por un hecho del hombre o de la naturaleza. La separación que pudiera producirse de la cosa pone en peligro la sustancia o la naturaleza de la misma. No puede separarse sin menoscabo de sustancia (sic).

La unión debe ser de carácter permanente, en el sentido de que debe encontrarse incorporado y no ser una unión con propósito eventual o temporal, sino con sentido de permanencia."

(El subrayado es del Despacho).

(Ibidem, pág. 26).

Por otro lado, es de mencionar, que algunas disposiciones tanto del Código Agrario (Artículos 443, 451, 455, etc.), así como del Decreto Ley No. 39 de 1966 (artículos 4, 15, 16, 20, 39, etc.) no dejan dudas

sobre lo anotado. Por ejemplo, el Artículo 4º del precitado Decreto Ley dispone:

"Artículo 4º: Facúltase al Gobierno Nacional para reglamentar el ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad pública y privada, estableciendo las limitaciones y restricciones necesarias para asegurar el logro de los fines y objetivos de este Decreto Ley."
(El subrayado es del Despacho).

A todo ello debemos agregar, que el Artículo 364 del Código Civil dispone claramente que la propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente.

Lo expresado respecto del Derecho de Propiedad, sin embargo, no puede entenderse en términos absolutos. El propietario de un bien ciertamente puede gozar y disponer libremente del mismo, pero - enfatizamos - sujeto a las restricciones que le imponga la ley. A estas restricciones se refiere la Corte Suprema de Justicia cuando señala:

"... a través de la Ley se pueden consagrar obligaciones a cargo del Titular del derecho, en atención al Interés público, para obtener una mayor utilidad colectiva en el derecho de propiedad. La Intervención del Estado, sin embargo, tiene límites, debe ser razonable y no puede suprimir o anular el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación previsto en la Constitución.

De esta forma, en el ejercicio del derecho de propiedad privada, la ley debe tener en cuenta no solamente el interés particular del titular del derecho sino también la conexión entre éste y la sociedad en la que vive, pues el titular de ese derecho es un miembro de la comunidad y no un ser aislado."

(El subrayado es del Despacho).

(CSJ. Pleno, Sent. del 15 de julio de 1991).

En materia de protección de los recursos naturales y del medio ambiente, la situación es mucho más compleja. Las acciones que ejercitan las personas, individual o colectivamente, en detrimento de la naturaleza y del medio ambiente, siempre redundan en un perjuicio colectivo y normalmente, irreparable. Por esta razón, el artículo 116 de la Constitución Política da amplias facultades al legislador para que reglamente, fiscalice y aplique oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia. En consecuencia, las disposiciones que dicte el legislador para cumplir con los fines enunciados en dicha norma, pueden perfectamente establecer restricciones o limitaciones al derecho de propiedad de terceras personas.

En este sentido tenemos, por ejemplo, que el artículo 1º del Decreto Ley No. 39 ya citado, declara de interés público el aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales de la Nación; mientras que el Artículo 3º somete al régimen de dicho Decreto, todos los bosques y tierras forestales existentes en el territorio nacional (sin distinguir siquiera entre bosques de propiedad estatal o bosques de propiedad particular o privada); y el artículo 4º, arriba transcrito, con fundamento en normas

constitucionales, faculta al Gobierno Nacional para que establezca "las limitaciones y restricciones necesarias" para asegurar el logro de los fines y objetivos consagrados en el aludido Decreto Ley.

Con estas explicaciones, que a simple vista pudieran parecer ociosas, queremos dejar plasmado, que el hecho de que una persona sea propietario de un globo de terreno en el que se encuentren ubicados bosques naturales no le da derecho a su utilización irracional y desproporcionada. Su derecho siempre estará limitado a las restricciones que le imponga la Ley, porque a fin de cuentas, lo que el Estado tiende a proteger es un interés colectivo (un interés o derecho difuso) y, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables deberá utilizar "todos los mecanismos y facultades que la Ley pone a su disposición para garantizar y proteger ese interés colectivo.

En cuanto al conflicto de competencia al cual usted alude, estimamos que es correcto el criterio esbozado en su consulta, en el sentido de que la Comisión de Reforma Agraria no tiene facultad alguna para otorgar derechos sobre los bosques naturales que existan en tierras que dicho ente adjudique. Ello es así obviamente, porque la Ley No. 21 de 1986, atribuye toda la competencia en materia de "bosques y tierras forestales" (sean privadas o estatales) al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), tanto así, que además de las funciones propias que la precitada Ley le asigna a este ente público en su artículo 5º y de los objetivos y ámbito de acción que se establecen en sus artículos 2º y 3º, respectivamente, el artículo 28 de dicha Ley, señala de manera expresa que el Instituto también ejercerá las funciones contempladas en el Decreto Ley No. 35 de 1966 (Uso de aguas), en el Decreto Ley No. 39 de 1966 (Legislación forestal) y en el Decreto Ejecutivo No. 23 de 30 de enero de 1967 (Fauna silvestre).

Esperamos, de este modo, haber dado respuesta a su interesante consulta.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/ichf.