

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO Y LA LEY DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN

(en la dimensión constitucional del Estado Social de Derecho)
(Colegio de Abogados, IDA, 14 de octubre, 2008)

Dr. Enrique Ulate Chacón
Miembro del Tribunal Agrario
Coordinador de la Cátedra de Derecho Agrario
VicePresidente de al Unión Mundial de Agraristas Universitarios

SUMARIO

1. Introducción al tema.
2. La Jurisdicción Agraria y el Tribunal Agrario como expresión de la garantía a la Justicia especializada.
3. La Ley de Tierras y Colonización es la máxima cristalización del Estado Social de Derecho, en materia de política pública agraria.
4. La realización de la Función Social de la Propiedad en casos concretos.
5. La defensa del Patrimonio Agrícola y Natural del Estado, consagrado en la Ley, y desarrollado en la Jurisprudencia.
6. El Contrato de adjudicación de Tierras como contrato constitutivo de empresa agraria. Derechos, obligaciones y limitaciones.
7. Causas de nulidad derivadas del Contrato de asignación de tierras.
8. La intervención del Estado en la solución de conflictos de posesión precaria de tierras. Su constitucionalidad. El agotamiento de la vía administrativa como mecanismo alternativo para el mantenimiento del orden social agrario.
9. La Usucapión Especial Agraria, una realidad viviente en nuestros tribunales agrarios.
10. La vivienda rural, y los huertos familiares, como expresión de la obligación del Instituto de Desarrollo Agrario de promover un Desarrollo rural integral y sostenible.
11. El arrendamiento agrario en terrenos del Estado, y la función del IDA.
12. Las nuevas dimensiones de la Justicia Agraria y del Derecho Agrario, y el rol del IDA en los retos del desarrollo rural sostenible, el agroambiente y la agroalimentación.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO Y LA LEY DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN

(en la dimensión constitucional del Estado Social de Derecho)
(Colegio de Abogados, IDA, 14 de octubre, 2008)

Dr. Enrique Ulate Chacón
Miembro del Tribunal Agrario
Coordinador de la Cátedra de Derecho Agrario
VicePresidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios

1. Introducción al tema.

En mi carácter personal, y como VicePresidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (para la agricultura y la alimentación), fundada en Pisa hace veinte años, debo en primer lugar agradecer al Dr. Carlos Bolaños Céspedes el haberme invitado a participar en la celebración del 47 Aniversario de vida del Instituto de Desarrollo Agrario.

Sin duda alguna, esta es una valiosa oportunidad para dar a conocer y profundizar sobre la cultura jurídica agraria de nuestro País, que ha permanecido por muchas décadas, y se ha fortalecido con los pronunciamientos de la Sala Constitucional y de los Tribunales agrarios.

El Derecho agrario y la jurisdicción agraria, se ha convertido en un patrimonio jurídico que todos los costarricense debemos valorar y defender, porque ambos forman parte de la realización del Estado Social y Democrático de Derecho.

Hoy, más que nunca el sector público de la agricultura debe fortalecerse para hacer frente a los retos de la globalización, y a las crisis globales que están afectando especialmente

a los países en vías de desarrollo, como el cambio climático, la inseguridad alimentaria y la destrucción del medio ambiente.

En la solución a estos retos, juega un papel primordial la justicia agraria, los Tribunales agrarios y su jurisprudencia, tema del cual se me ha solicitado hablar. Pero no es posible hacer alusión a esta jurisprudencia, sin referirse a decisiones trascendentales de la Jurisprudencia Constitucional y a los criterios de interpretación que orientan la materia.

2. La Jurisdicción Agraria y el Tribunal Agrario como expresión de la garantía a la Justicia especializada.

En primer lugar, debe decirse que la existencia de la Jurisdicción Agraria, con jueces de primera instancia especializados, y un Tribunal agrario de apelación con competencia nacional, son la mejor garantía de la realización de una justicia especializada, que debe velar por el cumplimiento de los principios y valores constitucionales que rigen el Derecho Agrario.

Se trata de una Justicia agraria con principios sociales que impregnan el mismo proceso agrario. Un proceso que debe ser menos

formal, esencialmente oral, con criterios de libre valoración de la prueba, y con garantías de acceso a la justicia, mediante la defensa pública agraria.

La Sala Constitucional, en las sentencias N° 3606 de las 15:12 horas del 19 de julio de 1994 y No. 3657, de las 14:44 horas del 7 de mayo del 2003, destaca esas características del proceso agrario, vinculadas a la oralidad, y también su fines primordiales de buscar la justicia social y la igualdad sustancial.

3. La Ley de Tierras y Colonización es la máxima cristalización del Estado Social de Derecho, en materia de política pública agraria.

La Ley de Tierras y Colonización de 1961, promulgada al amparo de los artículos 45, 50 y 74 de nuestra Constitución Política, constituye por sí sola, a mi juicio, la máxima expresión o realización del Estado Social de Derecho.

Es la primer Ley Orgánica de la materia agraria, aún vigente, que en un cuerpo sistemático, desarrolla los principios y valores constitucionales y regula los institutos fundamentales de la política agrícola del Estado.

Efectivamente, bastaría leer el **artículo 1**, para comprender que esos fines, principios y valores, son el objeto de regulación de esta Ley.

Al respecto, la Sala Constitucional, en la sentencia 2000-9119, del 17 de octubre, dice: “El Estado, atendiendo no sólo a ese carácter diferenciante de la propiedad agraria (obligación del propietario de cumplir la función social), sino enmarcado además dentro de la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho que rige a nuestro país, reconocido en el artículo 50 de la Constitución

Política, ha dispuesto a través de la Ley de Tierras y Colonización un procedimiento específico de adquisición de este derecho con el afán de promover el aumento gradual de la productividad de la tierra, para una justa distribución de su producto y a efectos de elevar la condición social del campesino, haciéndolo participe del desarrollo de la Nación (artículo 1 de la citada Ley).

4. La realización de la Función Económica, Social de la Propiedad en casos concretos.

Ahora bien, conviene preguntarse, cómo es que se cristaliza el cumplimiento de la función económica, social y ambiental en la jurisprudencia agraria. En esto, sin la menor duda los ejemplos sobrarían, porque la producción jurisprudencial es muy rica. En ello han contribuido mucho las interpretaciones del Tribunal Agrario que luego son acogidas por la Sala Primera de la Corte.

Entre otras, puede citarse la sentencia número 111-94, sobre la posesión agraria ad-usucapionem y la usucapión especial agraria (instituto sobre el cual ahondaremos más adelante), luego recogida por la Sala en la sentencia número 68 de 1994.

5. La defensa del Patrimonio Agrícola y Natural del Estado, consagrado en la Ley, y desarrollado en la Jurisprudencia.

En el artículo 7 de la Ley de Tierras, se regula la Propiedad Agrícola del Estado.

Una de las sentencia más completas sobre este tema, lo es la número 721 del año 2003, en la cual el Tribunal agrario redimensionó el cumplimiento de la función ambiental de la propiedad agraria (como parte de su función

económica y social), para tutelar intereses colectivos y difusos, al haberse reclamado la titularidad dominical sobre un terreno Patrimonio Natural del Estado.

También la aplicación del artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización, ha sido redimensionada por el Tribunal, al hablar de las limitaciones “agroambientales” contenidas en dicha norma, y que buscan la protección de las nacientes de agua que sirven de sustento a poblaciones rurales (Sentencia No. 770 de 1998).

6. El Contrato de adjudicación de Tierras como contrato constitutivo de empresa agraria. Derechos, obligaciones y limitaciones.

En los terrenos del IDA, es a éste a quien le corresponde definir, mediante el procedimiento respectivo, quiénes podrán ser beneficiarios, utilizando los criterios técnicos fijados por la Ley y el reglamento para la Selección de beneficiarios, de manera que no es posible declarar un mejor derecho de posesión, cuyo origen es ilícito, conforme al artículo 67 de la Ley de Tierras (Tribunal agrario, No. 954F-05).

El IDA es litisconsorte necesario, y debe ser traído como parte en todos los casos previstos en la Ley de Jurisdicción Agraria (ver sentencia 172-f-06) y en otras leyes especiales. En relación con la participación de esta entidad en los procesos agrarios el artículo 22 inciso c) de la Ley de Jurisdicción Agraria señala que es parte en todos aquellos asuntos o negocios que interese para el cumplimiento de la Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural. Originalmente era notificado de todos los procesos que se tramitaban en esta jurisdicción, por lo dispuesto en el artículo 3 inciso n) de su Ley de creación. Sin embargo posteriormente se establecieron los casos en

que debía ser parte indicándose se refería a las situaciones donde estaba de por medio propiedad agrícola del Estado, tal el caso de los terrenos sin inscribir, el caso de las informaciones posesorias, donde es parte obligada; cuando estaban de por medio contratos de adjudicación de tierras de esa entidad y por último cuando era propiamente demandada la Institución. Respecto de esos procesos el IDA puede participar en dos condiciones, como parte actora o demandada en sentido sustancial, por tener una relación jurídico-material con el objeto del proceso, o bien como parte interesada por estar en juego intereses generales del Estado o por derivarse de sus obligaciones, según ley de creación. En el presente asunto, a juicio del Tribunal, se ha producido una lamentable confusión en cuanto a las actuaciones del IDA y lo querido por las partes en relación con ella, pues como lo señala el recurrente debió tenerse en forma expresa como parte en sentido sustancial. Conviene sobre el punto, transcribir el criterio, que desde hace muchos años tiene este Tribunal y la Sala sobre el tema: “ *Es evidente que mientras no hayan transcurrido las condiciones y limitaciones a que se refieren los artículos 67 y 68 de la Ley de Tierras y Colonización, los terrenos que han sido adjudicados por el Instituto de Desarrollo Agrario, no han pasado a ser propiedad exclusiva del beneficiario, pues el Instituto aún conserva su calidad de propietario formal del terreno. Es por ello que en todo proceso en donde se discuta mejor derecho de posesión (como en este caso), reivindicación o nulidad del contrato, respecto del inmueble adjudicado por el Instituto, éste deberá figurar como actor o demandado, pues se configura una relación jurídico material consustancial, y la sentencia que se dicte de alguna forma afectará los derechos del ente asignante. Así se estableció en la sentencia número 229-*

90 anteriormente citada de la Sala Primera de la Corte, que en lo que interesa expresó: “ XIV. A mayor abundamiento, si pudiera argumentarse que el Instituto hizo una venta del fundo, a título gratuito, y por ello no era necesario demandarlo, la limitación marcada como d” en la misma escritura establece un término de quince año, como ya se comentó anteriormente, al analizar el contrato de asignación de tierras, para que la beneficiaria adquiera el dominio pleno del fundo, el cual no vence sino hasta el año mil novecientos ochenta y nueve, de donde tampoco por esta vía podría obviarse la litis consorcio pasiva necesaria. (Tribunal Superior Agrario, No 119 de las 14:35 de 9 de febrero de 1995).

En el voto 167-f-08, se estableció y reiteró la naturaleza jurídica del Contrato de asignación de tierras y se castigó al beneficiario por tener en estado de abandono su parcela incumplimiento con la función social de la propiedad agraria: **VII.- El Contrato de asignación de tierras es un contrato de duración, constitutivo de empresa agraria, en donde el ente estatal, en este caso el Instituto de Desarrollo Agrario, le adjudica parcelas a familias que no tienen tierra, para que la exploten personalmente y con su familia, quedando obligados a realizar labores agrarias durante un plazo de quince años. Durante ese período, no pueden abandonar la parcela injustificadamente, pues estarían incumpliendo con el destino económico y social para el cual se les adjudicó. De conformidad con lo establecido en el artículo 68 inciso 4, una de las causales de revocatoria y nulidad del contrato es el abandono injustificado de la parcela. Siendo que en este caso se constató dicho abandono injustificado en las actas de visitas de campo, (folio 2) y se les realizó la amonestación (folio 4). En consecuencia deberá confirmarse lo resuelto.**

7. Causas de revocatoria y nulidad derivadas del Contrato de asignación de tierras.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en los artículos 67 y 68 de la Ley de Tierras y Colonización, pueden provocar la revocatoria y nulidad del título del beneficiario, lo cual se incumple en muchas ocasiones y se procede a la venta ilegal (Tribunal agrario, No 777-f-05). En esos casos, la jurisprudencia ha indicado que se trata de contratos absolutamente nulos (Sala Primera, No. 76 del 15 de mayo de 1992, Tribunal Agrario No. 640 del 26 de setiembre de 1990).

Además no es posible admitir la embargabilidad de los bienes de la empresa agraria del parcelero, conforme al artículo 68 inciso 3) de la Ley, si el gravámen no ha sido expresamente consentido por el Instituto. Siendo que en esos casos cualquier gravámen, embargo o remate es absolutamente nulo si no se cuenta con dicha autorización. (Tribunal Agrario, No. 156 del 25 de marzo del 2004)

La revocatoria de la parcela no procedería, si no se ha garantizado un desarrollo rural sostenible:

“III.- La Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario resolvió revocar la adjudicación de la parcela 9, por la causal de abandono injustificado de la misma.

IV.- El adjudicatario, recurrente, señala que se vulneran los artículos 1, 2, 3 4 y 5 de la Ley de Tierras y Colonización, y que se realizó una incorrecta valoración de la prueba ofrecida, pues afirma que sí se le da mantenimiento a la parcela. Afirma actualmente todos los parceleros han construido casas de habitación cerca de las parcelas para poder darles un

mantenimiento adecuado, afirma que nunca ha hecho abandono de la misma, sino que la mantiene personalmente y con la ayuda del testigo ofrecido. Manifiesta que no ha tenido una asesoría adecuada ni ayuda económica necesaria para el desarrollo de los fines de la citada Ley, que se les ha dejado en completo abandono, y se les exige producir de una manera muy rústica, siendo que debe dedicarse a otras labores para poder solventar las necesidades familiares.

V.- *Lleva razón el recurrente en sus agravios. Si bien es cierto los artículos 67 y 68 de la Ley de Tierras y Colonización sancionan con revocar la parcela aquellos casos en los cuales el parcelero realice un abandono injustificado de la misma, en este caso no está demostrado dicho abandono. De la propia confesión del adjudicatario (folio 18) y del testigo ... (folio 19), se desprende que ha mantenido la parcela medianamente atendida y no está totalmente abandonada. En efecto, de la propia acta de inspección se desprende que existe un sector del cafetal con podas, un almacigo de unos trescientos metros, una plantación de yuca de unos setecientos metros, y se han cultivado árboles de eucalipto. Es decir, aún cuando el adjudicatario no ha contado con asesoría técnica o créditos agrarios, ha realizado un esfuerzo por tratar de cumplir la función social de la propiedad.*

VI.- *Por otra parte, debe indicarse que en la concepción moderna del desarrollo rural sostenible, debe tenerse una visión amplia de ese instrumento, en donde la misión del Estado, en este caso a través del Instituto de Desarrollo Agrario, no es solamente limitarse a entregar parcelas o granjas familiares, sino contribuir a un desarrollo integral de la comunidad, a través de obras de infraestructuras adecuadas para garantizar una vivienda digna y un estilo de vida*

adecuado a las necesidades de los pobladores rurales. Por ello, los esfuerzos realizados por los parceleros, cuando carecen de medios económicos o de acceso al crédito agrario en condiciones favorables, no debe convertirse en una justificación para revocar la parcela, si no se les ha ofrecido las condiciones necesarias para el despliegue de su actividad económica. Y en este caso concreto el parcelero ha mostrado su interés en seguir manteniendo la parcela pues no ha hecho abandono de la misma, sino que ha realizado al menos una actividad de mantenimiento y producción mínima que demuestra su permanencia en el inmueble. T.A., No. 1095-F-06.

Uno de los criterios más recientes, del Tribunal agrario, ha sido favorable a admitir contratos asociativos, como la aparcería rural, para poder dar cumplimiento al ejercicio productivo de los terrenos adjudicados por el IDA, ante la falta de programas de desarrollo rural integral:

“VIII.- *En este caso, si bien es evidente el abandono de la parcela y de la familia, realizado por .. (parcelero), no es posible concluir lo mismo para la señora...(parcelera), que pese haber quedado en estado de abandono con su familia, y haber intentado poner en varias ocasiones su fundo en condiciones productivas, no tuvo la suficiente capacidad financiera, ni apoyo del Estado, particularmente del Instituto de Desarrollo Agrario, para poder desarrollar una actividad agraria empresarial digna, que le pudiera dar sustento a ella y su familia. Al menos así se infiere del expediente. Si bien el Instituto de Desarrollo Agrario, presenta un informe sobre las supuestas actividades realizadas para ayudar a los parceleros..., el mismo es un informe unilateral, que no permite inferir colaboración a la señora.... Por el contrario, la ...(parcelera), al apersonarse por primera*

vez al procedimiento administrativo, ha sido muy clara y objetiva en sus afirmaciones, en las cuales explica todos los esfuerzos que hizo junto a sus hijos, para poder sacarlos adelante. Las limitaciones financieras, y la falta de una política integral de desarrollo rural sostenible, en este caso, obligaron de algún modo a la señora ... a buscar un “partner” o socio empresarial, con el cual poder cumplir eficientemente la función económica y social de su parcela, poniéndola a producir y de esa manera obtener frutos para ella y para su familia. De ese modo, suscribe,... un contrato de aparcería con el señor..., el cual denominaron “CONVENIO DE SOCIEDAD DE HECHO PARA LA SIEMBRA Y EXPLOTACIÓN DE TERRENO”.... En virtud del cual, la primera ponía el “fundus instructus”, es decir el fundo como instrumento de la producción, y el segundo los recursos financieros necesarios para poder desarrollar una actividad agraria que fuera más competitiva en el mercado nacional e internacional, como es la producción de Palma Aceitera. Ello les permite, después de varios años y de una larga inversión, bajo el modelo de empresa asociativa, como es la que se origina en un contrato de aparcería, obtener frutos de su empresa. **El Estado Social de Derecho, en virtud de sus disposiciones de carácter constitucional, debe garantizarle a la población rural un desarrollo rural integrado. No basta con entregar un título de propiedad, sino se generan las condiciones apropiadas para que los inmuebles sean realmente productivos. Además, debe analizarse las condiciones físicas, económicas y familiares de cada núcleo beneficiario, para poder brindar las condiciones de vida digna que exigen los postulados constitucionales y la normativa especial agraria. Desde esa perspectiva, los artículos 50, 69 y 74 de la Constitución Política, se han convertido en las normas-**

principios rectores de la política agraria costarricense. El Estado debe fomentar la producción sostenible, la explotación racional de la tierra, la repartición equitativa de sus productos, para hacer realizable la JUSTICIA SOCIAL. Por eso, justamente, el Derecho agrario es calificado como un derecho de equidad. Ahora bien, el contrato de asignación de tierras, instrumento jurídico contractual por excelencia del Instituto de Desarrollo Agrario, para realizar la función social de la propiedad, ciertamente origina una empresa agraria familiar. Obliga a trabajar al beneficiario, personalmente y con su familia, imponiéndole cierto tipo de limitaciones. Pero a su vez, la Ley de Tierras y Colonización privilegia el trabajo asociativo y cooperativo, en aras de que la propiedad de la tierra promueva el aumento gradual de la productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe consiente del desarrollo económico-social de la Nación (artículos 1 y 2 de la Ley de Tierras y Colonización). El artículo 1 incisos 6, de la referida Ley, establece una fórmula importante, que debe ser analizada: “6) Determinar que la tierra no debe utilizarse para la explotación del trabajador agrícola. El Estado, por todos los medios a su alcance, estimulará la formación de cooperativas agrícolas para combinar la dignidad de la pequeña propiedad con la eficiencia de la gran empresa”. Esta norma, sin duda alguna está relacionada también con otras formas contractuales, con las cuales es posible la realización de la función económica y social de la propiedad, y uno de esos instrumentos es el Contrato de Aparcería Rural, que en este caso concreto, evidentemente no es un instrumento de explotación del trabajador agrícola, sino que ha servido como un medio para reactivar una empresa agraria, tornarla productiva, y sacar un provecho económico eficientemente

y suficiente para garantizar la dignidad y el sustento de la señora ... y su familia, y también en provecho de su socio,..., quien también evidentemente ha asumido riesgos empresariales importantes. T.A. 642-F-08.

Por otra parte, debe indicarse que del contrato de asignación de tierras, se deriva un régimen sucesorio especial, contemplado en el artículo 69 de la Ley de Tierras y Colonización, en relación con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Agraria, a fin de que si acaece la muerte del parcelero, continúe con la empresa y la actividad agraria el o los herederos idóneos (Sala Primera, No. 229 del 20 de julio de 1990)

8. La intervención del Estado en la solución de conflictos de posesión precaria de tierras. Su constitucionalidad. El agotamiento de la vía administrativa como mecanismo alternativo para el mantenimiento del orden social agrario.

Uno de los institutos más importantes regulados en la Ley de Tierras y Colonización, y cuya regulación y aplicación ha servido para mantener la paz social en el campo, y el cumplimiento de la función económica-social por parte del Estado, es el de la posesión precaria de tierras.

Se trata de un tipo especial de posesión agraria, caracterizada en el artículo 92.

En estos casos, cuando existe un conflicto de ocupación precaria, por más de un año, al artículo 94 de la Ley de Tierras establece claramente que previo al establecimiento de cualquier acción, sea civil o penal, deberá agotarse la vía administrativa, con el fin de que el Instituto establezca la declaratoria del conflicto, y busque una solución alterna al mismo.

Se trata de un requisito de admisibilidad de

la acción que debe cumplirse, sin el cual, no se estaría cumpliendo lo dispuesto en los artículos 45 y 50 de la Constitución Política.

Por eso, pese a la declaratoria de inconstitucionalidad, por parte de la Sala cuarta, del requisito de falta de agotamiento de la vía administrativa, en este caso, se da una solución apegada a la constitución.

Efectivamente, en el Voto 2008-01574 del 30 de enero del 2008, estableció: “Se evacúa la consulta judicial en el sentido que el artículo 94, párrafo segundo, de la Ley de Tierras y Colonizaciones y el artículo 44, inciso d), de la Ley de Jurisdicción Agraria, no son inconstitucionales toda vez, que prevé un medio de resolución alterno de conflictos y no un privilegio para el Instituto de Desarrollo Agrario. Corresponde al Juzgado consultante establecer si el reproche alegado es procedente y declarar lo que corresponda, conforme a Derecho”.

9. La Usucapión Especial Agraria, una realidad viviente en nuestros tribunales agrarios.

El mismo artículo 92 de la Ley de Tierras, en relación con el 101, establecen el instituto de la Usucapión Especial Agraria, que nace justamente de la posesión precaria de tierras, cuando el poseedor ha cumplido 10 años de posesión pública, pacífica, ininterrumpida, por un estado de necesidad suya y de su familia, habiendo cumplido la función social de la propiedad, sobre un terreno inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público.

En estos casos la Ley autoriza al usucapiente, a inscribir como finca independiente, la finca que ha adquirido “ipso iure”, con el paso del tiempo. Se trata de un derecho

consagrado por la Ley, que puede hacer valer el poseedor usucapiente, sea mediante el trámite de información posesoria (notificando al propietario registral), o en juicio ordinario, sea por acción o mediante la excepción de prescripción positiva. Igualmente, frente a una acción reivindicatoria podría contrademandar para exigir la usucapición.

Sobre este instituto viviente de la Ley de Tierras, el Tribunal agrario ha declarado, en varias resoluciones la usucapición especial agraria, entre otras en las sentencias 772-F-05, 732-F-06, 205-F-06, 927-F-06, 73-F-07.

Debe indicarse que la Sala Primera, en el voto 710-f-06, en el considerando VIII ha admitido la posesión originaria, regulada en la Ley de Informaciones Posesorias, y la posesión precaria de tierras, regulada en la Ley de Tierras y Colonización, lo cual es acorde con la jurisprudencia de la Sala Constitucional en el voto 4587-97 del 5 de agosto de 1997, que es el mayor respaldo jurisprudencial y doctrinal de la usucapición especial agraria.

10. La vivienda rural, y los huertos familiares, como expresión de la obligación del Instituto de Desarrollo Agrario de promover un Desarrollo rural integral y sostenible.

En la sentencia 501-F-03, el Tribunal agrario revocó una resolución administrativa del IDA, al considerar no estaba cumplimiento con los fines previstos por la Ley:

“Lleva razón el recurrente. El Instituto de Desarrollo Agrario, como ente rector del desarrollo rural sostenible de nuestro país, debe garantizarle a los sujetos beneficiarios de la aplicación de la legislación agraria, las condiciones mínimas para que las

familias campesinas puedan alcanzar su pleno desarrollo. El desarrollo rural debe ser integral, y significar no solo la simple entrega de una parcela o de un lote, sino que debe ir más allá, para garantizarle a los agricultores condiciones mínimas de salud, vivienda digna, asistencia técnica, acceso al crédito, servicios rurales, agroambientales, etcétera. En este caso, es evidente que el Instituto no ha respetado los procedimientos administrativos, ni sus obligaciones que, como Ente de desarrollo rural tiene para garantizar a los beneficiarios el acceso a una vivienda digna. Su actuación resulta contradictoria con los fines y propósitos de la Ley de Tierras y Colonización y de la misma Ley de creación del Instituto de Desarrollo Agrario. Es claro que los adjudicatarios, en éste caso ... (los adjudicatarios) se preocuparon por el cuido del inmueble, y si no habían ejercido actos posesorios efectivos es porque estaban gestionando, tanto la autorización del Instituto para gravar el lote, como la solicitud del Bono de la Vivienda digna, para construir su casa en el Proyecto Además, debieron defender su lote de invasiones de terceros, lo cual les impedía ejercer la posesión en el fundo.

Sobre este tema, del Desarrollo Rural Integral, el Tribunal ha señalado: V.- Por otra parte, debe indicarse que en la concepción moderna del desarrollo rural sostenible, debe tenerse una visión amplia de ese instrumento, en donde la misión del Estado, en este caso a través del Instituto de Desarrollo Agrario, no es solamente limitarse a entregar parcelas o granjas familiares, sino contribuir a un desarrollo integral de la comunidad, a través de obras de infraestructuras adecuadas para garantizar una vivienda digna y un estilo de vida adecuado a las necesidades de los pobladores rurales. Por ello, los esfuerzos realizados por los líderes comunales, y las Cooperativas de productores en este sentido,

para mejorar las obras de infraestructura, y obtener créditos de vivienda, son fundamentales para consolidar los proyectos de desarrollo rural. De ahí que resulte totalmente contradictoria la decisión del Instituto de Desarrollo Agrario en este caso, porque no se ajusta a los fines y propósitos de la legislación agraria. “(Tribunal Agrario, voto No. 261-F-05).

11. El arrendamiento agrario en terrenos del Estado, y la función del IDA.

En la sentencia 329-C-03, aún cuando se trató de resolver un conflicto de competencia, es importante hacer ver cómo puede orientarse la política del desarrollo rural hacia terrenos pequeños:

“En el caso particular el juzgador no se debe limitar solamente a constatar la medida de un inmueble para determinar la “agrariedad” del conflicto sometido a su conocimiento, sino que debe analizar integralmente el caso, así como las pruebas aportadas, para establecer su naturaleza. En primer lugar, debe indicarse que el fundo en conflicto está dentro de la zona fronteriza con Panamá, la cual es una importante zona de desarrollo económico y rural. Además, es necesario considerar que dichas áreas, en su mayor parte son administradas por el Instituto de Desarrollo Agrario, que es el órgano estatal encargado de promover el desarrollo rural sostenible, no solo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental. En efecto, el Instituto, en sus programas de desarrollo agrario no sólo dota de parcelas productivas, con suficientes dimensiones para desarrollar una actividad agraria de tipo “empresarial”, sino que también procura el bienestar de la colectividad, y sobre todo de los beneficiarios, arrendatarios, poseedores, aparceros, entre otros, para que éstos gocen de las condiciones

mínimas de vida, para la subsistencia suya y de su familia. El desarrollo rural es visto en la actualidad desde un punto de vista integral, y por ello comprende también la calidad de vida, la vivienda digna, y el acceso a la tierra, ya sea mediante contratos de adjudicación, de arrendamiento, etcétera.

III.- En el caso de marras, es evidente que el Instituto de Desarrollo Agrario ha intervenido para conceder en arrendamiento el terreno objeto de esta litis (certificación de folios 1 a 69). Según lo indican los actores, que mide 1364 metros cuadrados, dicho terreno lo utilizan para satisfacer las necesidades propias y de su familia, y tienen algunos cultivos de subsistencia, lo que podría ser equiparado a una pequeña empresa agraria de autosubsistencia (véase que existen plantaciones de mamón chino, que es un producto comerciable), pues es evidente que el requisito de “economicidad” en este caso no puede aplicarse estrictamente como si se tratase de una empresa agraria productora de bienes para el mercado de consumo. Este tipo de conflictos no se deben excluir de la jurisdicción agraria, pues hay un interés social del Estado y hay un deber jurisdiccional de resolverlos de la mejor manera posible, a fin de garantizar ese desarrollo rural sostenible, a que aspira nuestra sociedad, tanto a nivel nacional, como regional. Además, la Ley de creación del Instituto de Desarrollo Agrario, y la Ley de Jurisdicción Agraria establecen claramente que este tipo de casos se tramitan en esta sede especializada, con la intervención del Instituto correspondiente, sea que éste intervenga como tercer interesado o como parte activa (litisconsorte, coadyuvante, etc.), pues le corresponde hacer valer en los procesos judiciales el interés propio, y garantizar los fines económicos y sociales que la Ley le manda.

12. Las nuevas dimensiones de la Justicia Agraria y del Derecho Agrario, y el rol del IDA en los retos del desarrollo rural sostenible, el agroambiente y la agroalimentación.

En el voto 572-C-05, el Tribunal recoge las nuevas interpretaciones entorno al desarrollo rural:

Con fundamento en lo anterior, considera el criterio de la mayoría de este Tribunal, el asunto debe ser del conocimiento de la jurisdicción agraria, toda vez que estamos en presencia de un título adjudicado por el Instituto de Desarrollo Agrario, y también frente a un terreno que si bien es de pequeñas dimensiones entra dentro de la óptica del desarrollo rural. Por otra parte, la empresa demandada tiene un título inscrito, sobre un inmueble de naturaleza de potreros, de dimensiones suficientemente grandes como para considerar el asunto entra dentro de la competencia de los tribunales agrarios, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2 inciso a) y 22 de la Ley de Jurisdicción Agraria, así como los numerales 1 y 156 de la Ley de Tierras y colonización, 2, 3 y 5 de la Ley de creación del Instituto de Desarrollo Agrario, que establecen como parte del desarrollo rural, la creación de zonas de titulación de tierras, a fin de garantizar el otorgamiento de título y la creación de viviendas rurales.

III.- *En casos similares al presente, el Tribunal ha orientado la competencia agraria desde un criterio moderno de desarrollo rural sostenible. Al respecto se ha dicho: "...El Instituto de Desarrollo Agrario, como ente rector del desarrollo rural sostenible de nuestro país, debe garantizarle a los sujetos beneficiarios de la aplicación de la legislación agraria, las condiciones mínimas para que las familias campesinas puedan alcanzar su pleno desarrollo. El desarrollo rural debe ser*

integral, y significar no solo la simple entrega de una parcela o de un lote, sino que debe ir más allá, para garantizarle a los agricultores condiciones mínimas de salud, vivienda digna, asistencia técnica, acceso al crédito, servicios rurales, agroambientales, etcétera..." (Voto N° 501-F-03). En otro caso se señaló: "II.- No lleva razón el a-quo. En el caso particular el juzgador no se debe limitar solamente a constatar la medida de un inmueble para determinar la "agraredad" del conflicto sometido a su conocimiento, sino que debe analizar integralmente el caso, así como las pruebas aportadas, para establecer su naturaleza. En primer lugar, debe indicarse que el fundo en conflicto está dentro de la zona fronteriza con Panamá, la cual es una importante zona de desarrollo económico y rural. Además, es necesario considerar que dichas áreas, en su mayor parte son administradas por el Instituto de Desarrollo Agrario, que es el órgano estatal encargado de promover el desarrollo rural sostenible, no solo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental. En efecto, el Instituto, en sus programas de desarrollo agrario no sólo dota de parcelas productivas, con suficientes dimensiones para desarrollar una actividad agraria de tipo "empresarial", sino que también procura el bienestar de la colectividad, y sobre todo de los beneficiarios, arrendatarios, poseedores, aparceros, entre otros, para que éstos gocen de las condiciones mínimas de vida, para la subsistencia suya y de su familia. El desarrollo rural es visto en la actualidad desde un punto de vista integral, y por ello comprende también la calidad de vida, la vivienda digna, y el acceso a la tierra, ya sea mediante contratos de adjudicación, de arrendamiento, etcétera.

III.- *En el caso de marras, es evidente que el Instituto de Desarrollo Agrario ha intervenido para conceder en arrendamiento el terreno objeto de esta litis (certificación de folios 1 a 69). Según lo indican los actores, que mide 1364 metros cuadrados, dicho terreno lo utilizan*

para satisfacer las necesidades propias y de su familia, y tienen algunos cultivos de subsistencia, lo que podría ser equiparado a una pequeña empresa agraria de autosubsistencia (véase que existen plantaciones de mamón chino, que es un producto comerciable), pues es evidente que el requisito de “economicidad” en este caso no puede aplicarse estrictamente como si se tratase de una empresa agraria productora de bienes para el mercado de consumo. Este tipo de conflictos no se deben excluir de la jurisdicción agraria, pues hay un interés social del Estado y hay un deber jurisdiccional de resolverlos de la mejor manera posible, a fin de garantizar ese desarrollo rural sostenible, a que aspira nuestra sociedad, tanto a nivel nacional, como regional. Además, la Ley de creación del Instituto de Desarrollo Agrario, y la Ley de Jurisdicción Agraria establecen claramente que este tipo de casos se tramitan en esta sede especializada, con la intervención del Instituto correspondiente, sea que éste intervenga como tercer interesado o como parte activa (litisconsorte, coadyuvante, etc.), pues le corresponde hacer valer en los procesos judiciales el interés propio, y garantizar los fines económicos y sociales que la Ley le manda...”(Voto 320-C-03). Y en un caso más reciente se señaló: “...V.- Por otra parte, debe indicarse que en la concepción moderna del desarrollo rural sostenible, debe tenerse una visión amplia de ese instrumento, en donde la misión del Estado, en este caso a través del Instituto de Desarrollo Agrario, no es solamente limitarse a entregar parcelas o granjas familiares, sino contribuir a un desarrollo integral de la comunidad, a través de obras de infraestructuras adecuadas para garantizar una vivienda digna y un estilo de vida adecuado a las necesidades de los pobladores rurales. Por ello, los esfuerzos realizados por los líderes comunales, y las Cooperativas de productores en este sentido, para mejorar las obras de infraestructura, y obtener créditos de vivienda, son fundamentales

para consolidar los proyectos de desarrollo rural...” (Voto 261-F-05).

En recientes sentencias, como la 46-C-06, del Tribunal Agrario, reiterando varias anteriores se ha indicado en relación con estos nuevos retos de la jurisdicción y del Instituto:

“...La tendencia actual de la jurisdicción agraria, es la evolución de su competencia a todo lo relacionado con el derecho agroambiental, agroalimentario y al desarrollo rural sostenible, como nuevas dimensiones de la materia, originadas en los derechos humanos de la tercera generación, que están perfectamente contenidos en nuestra Constitución Política, especialmente, en los artículos 45, 46, 50 y 69, así como en todas las leyes agrarias, agroambientales, agroalimentarias así como todas las normas orientadas a promover el desarrollo rural sostenible. En efecto, solo para citar algunos ejemplos, la actual Ley de Biodiversidad No. 7788 del 30 de abril de 1998, le otorga competencia a la jurisdicción agraria (artículo 108), para conocer de todas las controversias relacionadas con la biodiversidad, cuando sea entre particulares. En esta misma normativa, el artículo 8 contempla la función económica, social y ambiental de la propiedad inmueble, y en diversas normas se regula todo lo relativo a los servicios ambientales (artículo 37 y siguientes), en consonancia con lo dispuesto por la Ley Forestal No. 7575 del 5 de febrero de 1996 y sus reformas. Ella contiene regulado todo el régimen relativo a los bosques y plantaciones forestales, sean estos públicos o privados, estableciendo reglas especiales para la regulación de las actividades privadas. Las leyes relativas al desarrollo rural sostenible del país, tales como Ley de Tierras y Colonización, Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria, entre otras, también contienen disposiciones relacionadas

con la planificación, el uso de los terrenos públicos y privados, a fin de que los mismos cumplan la función social de la propiedad, y presten servicios ambientales o rurales a las comunidades. Especialmente, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos No. 7779 de 30 de abril de 1998, también contiene disposiciones sobre competencia favorable a la jurisdicción agraria en su artículo 56. Por otra parte, el tema del desarrollo rural sostenible es de especial importancia actual, dentro de una visión de apertura de los mercados, de inversión extranjera y de desarrollo de las zonas especialmente aptas para el agroturismo, el ecoturismo y el turismo rural, conceptos que hoy define la doctrina moderna como parte de una noción ampliada de la materia agraria. Estas actividades, tienen (sic) a revalorizar el medio rural, el ambiente, la cultura de los pueblos y comunidades rurales; especialmente, a revalorizar la función del territorio (y lógicamente, los terrenos privados ubicados en él), para que los visitantes de esas zonas se compenentren con el modo de vida, con las tradiciones, con el ambiente natural y rural. Todo ello es parte de la revalorización e importancia que estos fundos “agroambientales”, tienen no solo desde una óptica puramente económica (como sería la inversión), sino también desde una perspectiva empresarial orientada a promover el desarrollo rural sostenible del país, y promover la inversión a fin de lograr un mejor equilibrio social, económico y ambiental de las comunidades rurales. También el tema agroalimentario, ofrece una rica y muy dispersa legislación sobre la materia, contenida en normas no sólo constitucionales, para proteger la salud de los consumidores (artículo 46), sino en normas legales orientadas a promover la seguridad agroalimentaria interna, tales como la Ley del Consejo Nacional de la Producción, la legislación en materia de salud, de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los acuerdos

y tratados internacionales firmados en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y del Sistema de Integración Económica, Social y Ambiental Centroamericana.

III.- Recientemente el Tribunal Agrario señaló las nuevas tendencias del Derecho agrario, lo cual incide en la competencia material de los Tribunales: “III.- Modernamente la especialidad de la agricultura como actividad involucra diferentes sectores de la economía, y entre ellos los llamados servicios de agricultura.... El Sector agropecuario está pasando por grandes transformaciones, derivadas de las nuevas políticas orientadas al desarrollo rural sostenible. La nueva legislación generada en Europa y Latinoamérica, se orienta a darle una visión de mayor amplitud a las actividades conexas (como la agroindustria y la comercialización de productos agrícolas) y los servicios (como el turismo rural, el agroturismo), y demás actividades servicios que puedan colaborar en el fortalecimiento del espacio y del mundo rural de la agricultura, a fin de favorecer la permanencia y la consolidación de las familias rurales y de los empresarios agrarios, en general, en las zonas rurales. Un ejemplo de esto último, en Europa, lo constituyen las profundas transformaciones de la política agrícola común y el tema de la multifuncionalidad en la agricultura. La Ley de Orientación agrícola francesa (de 1999) y la Ley de Orientación agrícola italiana (marzo del 2001), han ampliado el ámbito de lo agrario a muchas actividades conexas y de servicios rurales, creando figuras tales como los servicios rurales de proximidad, el turismo rural, el pescador turístico, equiparado al empresario agrario, con la reforma del artículo 2135 del Código Civil Italiano. IV.- Nuestro legislador agrario no ha estado ajeno a ésta problemática. Por el contrario, desde hace varias décadas, se viene impulsando en la legislación especial

agraria una visión amplia del agro, para darle cabida no solo a las actividades meramente productivas, sino también a las actividades conexas y de servicios. En efecto, la misma Ley de Fomento a la Producción agropecuaria, al indicar en su artículo 2 las actividades agrarias comprendidas en dicha Ley, enumera tanto actividades principales, como actividades conexas y auxiliares, comprendiéndose dentro de éstas últimas, las que realizan las empresas de servicio en la agricultura mecanizada (art. 2), y al definirse la actividad agroindustrial, se hace referencia a las empresas que utilicen, como insumos productos agrícolas (art. 28)". (Ver Voto N° 217-C-03 de las 14:20 horas del 24 de abril del 2003).

En relación con el agroturismo y el turismo rural, desde hace algún tiempo con un criterio reiterado por la sentencia 155-F-08 del Tribunal Agrario, se indicó: **VII.-** El Derecho Agrario moderno protege no solamente las actividades esencialmente agrarias de producción o cría de animales o vegetales, o sus actividades conexas, sino que ha evolucionado de conformidad con las exigencias económicas y sociales derivadas de un desarrollo rural sostenible. Desde esa perspectiva, se ha comenzado a reconocer, también, la importancia de los proyectos de agroturismo o ecoturismo, actividades que son consideradas en los ordenamientos jurídicos modernos como esencialmente agrarias. Hace una década, el Tribunal Agrario ha venido asentando criterios importantes en relación con éste tema, al reconocer la importancia del agroturismo: *"IV.- A mayor abundamiento, y sólo para ilustrar el criterio del Tribunal, hoy día el empresario agrario trata de obtener mejores réditos con la actividad que se ha denominado "agroturismo". Se trata de una nueva manifestación de la disciplina, la cual se encuentra en constante expansión. El*

agroturismo es una actividad conexas a las esencialmente agrarias de cría de animales y cultivo de vegetales. El empresario, sin necesidad de llevar su producción al mercado, aprovecha las estructuras haciéndolas para dar hospitalidad o alojamiento a los turistas, y ofrecerles los productos –vegetales o animales- obtenidos en su propia hacienda, haciéndolo partícipe incluso, muchas veces, de la misma actividad agraria, ya sea a través de la recolección de los productos y otros, como una contraprestación a la hospitalidad recibida. La experiencia del fenómeno agroturístico en países como Italia, Francia y España, y su impacto económico en las empresas agrarias, es sin duda una actividad ventajosa para los agricultores con el fin de aumentar sus ganancias. El ejercicio de su actividad agraria principal se ve fortalecida con la actividad del agroturismo. La actividad agroturística reúne nuestras dos riquezas principales, por un lado la actividad agrícola y, por otro, la actividad turística y por ello requieren tutela dentro de la jurisdicción agraria, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de conexidad, y sean realizadas por el mismo empresario en el ejercicio normal de su actividad agraria. En síntesis, el destino agroturístico del fundo, no resta la calificación como agrario al mismo, ni priva al empresario que la ejercita de ser calificado como agrario. En este caso, a manera de ejemplo, podría ser que quien ostente el poder de gestión sobre la empresa agraria, decida ejercitar ese tipo de actividades conexas, por ser un sitio de afluencia turística". (Tribunal Agrario voto N° 43, de las 14:05 horas del 19 de enero de 1995). Hoy, más que nunca, debe dársele valor a las actividades agroecoturísticas en nuestro país, que se ha caracterizado por tener una vocación para este tipo de actividades que fomentan el desarrollo económico y social de las regiones rurales.