

LA EVOLUCION DEL DERECHO AGRARIO EN COSTA RICA

Dr. ALVARO JOSE MEZA LAZARUS

El tema de la evolución del derecho agrario en Costa Rica requiere de la delimitación en torno a lo que entendemos por derecho agrario, ello por cuanto en el círculo de cultores del derecho se habla del moderno derecho agrario, el cual existe desde el plano didáctico y científico. Existe el moderno derecho agrario cuando se inicio el estudio de esa rama del derecho en forma sistemática. En ese entorno se dice que el padre de ese moderno derecho lo es el profesor Carrozza por cuanto es a partir de él que se inicia el estudio de la autonomía y se desarrollan las teorías de la agrariedad, la teoría de los institutos, el tema de los principios particulares, el objeto y el método del derecho agrario.

En el otro orden de ideas existe eso que se llama derecho agrario y que tal vez se pueda llamar para nosotros mas técnicamente legislación agraria y que en realidad es el derecho que le interesa a aquellos que se ven involucrados en la actividad agraria de una manera directa o indirecta como productores, exportadores, comercializadores o industrializadores.

A efectos de desarrollar el tema partimos de una primera consideración: El derecho agrario sigue evolucionando aunque algunos prefieran hablar, sobre todo en Costa Rica, de la involución del derecho agrario. En otras palabras la evolución no ha finalizado.

Tratando de converger estas dos ideas de lo que puede significar el derecho agrario, y aunque este es un congreso científico, considero que nos debemos a los referentes de las normas. Por esa razón, considero que el tema de la evolución del derecho agrario puede enfocarse desde la perspectiva del análisis del objeto del derecho agrario conforme a la teoría tridimensional del derecho , es decir como hecho, como valor y como norma .

Desde esa perspectiva en Costa Rica, como hecho técnico o como hecho a regular, dado que el derecho lo que pretende es regular , reforzar, modificar o sancionar precisamente esos hechos , tomando en cuenta ciertos valores a desarrollar podemos establecer una forma de analizar la evolución del Derecho agrario en Costa Rica. De acuerdo a lo anterior todo esta interrelacionado, el hecho a regular se regula en el tanto y de la forma en que los valores lo determinan .Los valores son aquellos que se supone la nación tiene , pero al fin son los que se determinan en los órganos encargados de emitir las leyes, los decretos y son afirmados o excluidos por aquellos que dictan la ultima palabra en los conflictos sea los jueces y magistrados los que a su vez determinan que las normas tengan vigencia o no . Pero, sea como sea no debemos olvidar que al final si esos valores no son los de la mayoría, tarde o temprano no se van poder sostener .La historia brinda muchos ejemplos de lo anterior

En Costa Rica , la evolución inicia con la existencia de normas que tienden a fomentar una actividad agraria, específicamente, el cultivo del café . En sí, el derecho agrario inicialmente, que puede determinarse como finales de la colonia y principios de la independencia , era parte del derecho civil, pero ya se divisaba un grupo de normas especiales . La misma actividad cafetalera

trajo consigo la promulgación de otras normas paralelas que pretendían impulsar la exportación del llamado grano de oro. Es así como, a efectos de la construcción del ferrocarril atlántico, nace la actividad bananera o de enclave por medio de la cuales conceden grandes extensiones de terreno a las compañías productoras de esta fruta , esto genera a su vez una primera actividad agraria organizada y una actuación de conciencia de los trabajadores de estas compañías bananeras locuaz se da por la convivencia en estas empresas organizadas. Simultáneamente se da un política de ampliación de la frontera agrícola por medio de las leyes llamadas de Cabezas de Familia de finales del siglo 19 y principios del siglo 20, por medio de las cuales se permite el denuncia de terrenos que forman parte de las reservas nacionales por medio de la ocupación de los mismos de parte de aquellos sujetos que sean cabezas de familia. Con esta política se incentiva la producción de otros productos agrícolas a menor escala.

Una vez que la mayor parte del valle central se encontraba sembrada de café y caña de azúcar y que se desarrollo el cultivo del banano en ciertas zonas del país se comenzaron a ver los problemas referidos a conflictos agrarios de tierras por lo que se promulgó una ley en el año de 1942 llamada ley de poseedores en precario o parásitos . Con esta ley la legislación en nuestro país inicia una afluencia a identificar lo que pudiera ser el derecho agrario como un derecho incluido en el llamado derecho social .

Esta ley de parásitos o poseedores en precario lo que pretendía era regular situaciones de conflictos agrarios que se presentaban en relación a la posesión, tenencia y propiedad de tierras y procuraba su solución intercambiando estos terrenos que se encontraban en conflicto por reservas

nacionales del Estado. De esa manera terrenos que podían valorarse a 500 colones la hectárea, para poner un ejemplo, se entregaban a cambio de terreno que eran valorados a 5 colones la hectárea, para poner un ejemplo . Es evidente que esta ley provoco situaciones anómalas y que resultaba un buen negocio el intercambio de tierras al punto de que muchos propietarios generaban conflictos ficticios, adquiriendo terrenos que si bien en ese momento no eran valiosos si cubrían una buena extensión de tierras generando con posterioridad grandes haciendas sobre todo ganaderas en zonas del país todavía no explotadas.

A partir de ese momento y en forma más acelerada en las décadas de los años sesenta y setenta , con la revolución cubana, la carta de punta del este y la alianza para el progreso, se desarrolla una legislación agraria todavía más social, reformista en nuestro país donde los partidos políticos dominantes concertan una reforma agraria convencional a efectos de ser beneficiarios de la denominada alianza para el progreso promovida por estados Unidos a efectos de mitigar los efectos de la revolución cubana. Igualmente en otros países se realizan reformas agrarias no convencionales sino revolucionarias . Es evidente que en esta etapa América está convulsionada y el derecho agrario es parte del llamado derecho social.

En Costa Rica, al igual que en el resto de países de América, surge una ley que pretende quizás no una reforma agraria convencional por cuanto la ley resulta tímida , pero si proveer al Estado de un instrumento que permita la posibilidad de encontrar soluciones a ciertos problemas de conflicto graves. En el año de 1962 se promulga la Ley de Tierras y Colonizaciones , por medio de la cual se incluía el contenido de la función social de la tierra, se daban

lineamientos para realizar expropiaciones a tierras que no cumplieran con dicho principio, se establecía un proyecto de adjudicación de parcelas a personas que cumplieran los requisitos de beneficiarios , se derogaba la ley de parásitos y en su lugar se establecía un artículo referente al conflicto de posesión en precario dándole una solución distinta en la que se pretendía una negociación entre propietarios y poseedores quedando como última posibilidad la expropiación. De igual manera, tal y como su nombre lo indica se dio también una normativa de fomento a la colonización .

Durante esta época al igual que en resto de los países de América Latina, el derecho agrario era un derecho que fundamentalmente se refería a la solución de conflictos de tierras. Como lo indicaban quienes redactaban las leyes agrarias, a problemas de tenencia de tierras . El derecho agrario, en esta etapa de su evolución era un derecho social siendo congruente con el momento histórico político al que asistíamos consistente en el fenómeno de la publicización y socialización de derecho . Aparejado a este modelo de derecho fundiario, en el resto de América Latina se desarrolló también una política de dotar de una jurisdicción especializada para el conocimiento de esta normativa la cual era generalmente administrativa. En esta etapa de la evolución del derecho agrario el mismo , podrá decirse, era también considerado un derecho de choque en relación a la normativa civil

A partir de los años ochentas y gracias a la presencia de ciertos profesores costarricenses en Europa , se va desarrollando, al regreso de estos, una nueva visión del derecho agrario , siempre conservando el aspecto social pero también ligando un fenómeno europeo y sobre todo italiano, cual es el de la empresa. Es evidente que estos profesores eran alumnos del profesor

Carrozza que como dije se considera por algunos el padre del moderno derecho agrario porque fundamentalmente inicia el análisis y estudio de esta rama de derecho alejándose de aspectos emocionales y buscando un origen, objeto, contenido y concepto más científico .

El planteamiento de Carrozza, acerca de la autonomía y su discusión con la especialidad, lo relativo al concepto de lo agrario o agrariedad , y sobre todo el rompimiento de consideraciones referidas a la búsqueda de principios generales del derecho a efectos de buscar la autonomía científica a través de los institutos típicos, propios y particulares de esta rama del derecho , impregnó los conceptos de estos juristas costarricenses y de sus discípulos, dentro de los cuales humildemente me incluyo , construyendo la concepción y transformando al derecho agrario de un derecho con acento social a social a un derecho agrario con acento económico con la inclusión de la teoría de la empresa .

En ese momento de la evolución el derecho costarricense, en materia agraria, miró a contratos como el arrendamiento de fundos agrarios no como un contrato que violentaba el principio de la función social de la propiedad , al establecer una conducción indirecta de la tierra, sino como un contrato constitutivo de empresa. Se puede decir, que del grito de búsqueda de propietarios pasamos a la búsqueda de empresarios agrarios, pasando el tema de la propiedad a ser secundario dado que con la empresa no se requería ser propietario sino tener el poder de gestión sobre el fundo.

Se puede decir que esta transformación del concepto agrarista inicia en el año de 1982 cuando en un mismo día, se promulgaron en Costa Rica dos

leyes que contribuyeron a reafirmar la tendencia de esta nueva concepción : la ley de jurisdicción agraria y la ley de transformación del ITCO o Instituto de Tierras y Colonizaciones en I.D.A o Instituto de Desarrollo Agrario. Lamentablemente o felizmente , solo el tiempo lo dirá , la parte sustancial de una ley marco que se dividió en tres para efectos de facilitar su aprobación legislativa, siendo las dos primeras leyes, antes mencionadas, aprobadas y la tercera, que contenía la parte sustancial , no se fue aprobada .

A partir de ese momento , sin lugar a dudas Costa Rica fue uno de los ejes motores del derecho agrario. La sola existencia de un jurisdicción agraria incluida dentro de la competencia especializada del Poder Judicial en las dos primeras instancias significaba el reconocimiento de un derecho en formación y marcaba la consolidación del derecho agrario . El hecho de que esta jurisdicción incluyera los conceptos de actividad agraria y actos y contratos en que fuera parte un empresario agrario como propios de esta competencia , determinó una visión más amplia del derecho agrario costarricense pasando de un derecho fundiario a un derecho empresarial.

En nuestro país , a raíz de esta normativa se comenzaron más estudios y científicos acerca de los institutos típicos del Derecho agrario y, de la mano del profesor Zeledón, se inició un postgrado en derecho agrario del cual orgullosamente formo parte del primer grupo de graduados . Este postgrado tiene hoy en día veintidós años de graduar especialistas y prácticamente, hoy en día, toda la jurisdicción agraria tiene jueces y juezas especialistas en esa materia .

A efectos de determinar la evolución del Derecho agrario, que en principio se da en la docencia, podemos determinar que al principio parte de las materias de este postgrado incluían además de la teoría del Derecho agrario, otras materias como el derecho laboral agrario, derecho y reforma agraria, derecho procesal agrario , para en estos momentos dejar de lado temas referidos a derecho y reforma agraria y ser sustituidos en la actualidad por cursos sobre integración económica , derecho comunitario y derecho agrario , derecho ambiental agrario , contratos y empresa agraria , cursos en los actuales se analizan temas referidos a la seguridad alimentaria, la normativa agraria y ambiental que se ha dado en los diferentes acuerdos multinacionales , etc.

No puede pasar de lado el hecho de que todo esta evolución se vio reforzada con la llegada a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia del profesor Zeledón en su condición de magistrado, por cuanto el derecho agrario inició una etapa fructífera, lo que produjo sentencias en las cuales se exponía toda la doctrina agraria de los autores nacionales y extranjeros acerca de los institutos del derecho agrario, propiedad, posesión, empresa , contratos entre otros , las cuales se dieron en dicha Sala así como en el Tribunal Agrario que está actualmente conformado por especialistas connotados del Derecho agrario costarricense e internacional como Enrique Ulate , Damaris Vargas entre otros, existiendo en la actualidad una Magistrada dentro de la Sala Primera, Carmen Escoto, quien es también especialista en Derecho agrario .

Durante esta etapa del derecho agrario costarricense se puede decir que dentro de los principales logros se encuentra la institucionalización de la empresa agraria en Costa Rica, la cual incluso en relación a personas físicas ya

se había iniciado desde 1972 con una sentencia redactada por el entonces magistrado Fernando Coto Alvan en el caso de la reposición de quiebra de Incubadora Tropical Limitada contra Anne Marie Dietrich Winkler.

De igual manera la evolución del derecho agrario costarricense permite la participación del derecho ambiental como rama del derecho que atraviesa transversalmente todo el ordenamiento jurídico siendo muy sensible su actuación en esta rama del derecho. Asistimos igualmente en nuestro país a la incorporación de conceptos como el de posesión ecológica, como una muestra de la intromisión de lo ambiental, al punto de que la misma teoría de la agrariedad debió abrirse a efectos de incorporar los actos omisivos intencionados. Asimismo, los conceptos de contratos de beneficios forestales fueron introducidos a nuestro ordenamiento . En ese mismo orden de acontecimientos la incorporación a mercados más exigentes determinó la necesidad de incorporar principios de las conferencias y cumbres internacionales sobre medio ambiente hasta llegar a incluir los certificados de garantía ambiental en el desarrollo de la actividad productiva de acuerdo stantandares internacionales, como os llamados ISO e igualmente a garantizar la existencia de productos agrícolas de alta calidad e inocuos

Debemos de señalar que a finales del año 1999 a la fecha se han emitido ciertas resoluciones judiciales en las cuales se han discutido y modificado ciertos principios constantes en sentencias que fueron emitidas en los años noventas e incluso se han exigido requisitos a instituciones que fueron tan emblemáticas como la usucapión agraria, que no se habían solicitado durante los años noventas , incluso se han realizado consideraciones en cuanto a la imposibilidad de adquirir por usucapión sobre propiedades inscritas en el

Registro Público volviendo a ciertos conceptos civiles acerca de la propiedad y la posesión .

Lo anterior ha llevado a muchos a indicar que el derecho agrario en Costa Rica esta en extinción , todo lo cual es rotundamente contrario a la verdad. El derecho agrario en Costa Rica , tal y como lo hemos demostrado en líneas atrás, ha evolucionado y se ha convertido en un derecho mas propio del llamado derecho económico que del derecho social, sin perder la perspectiva de que conserva institutos que están mas cerca de lo social, pero, a decir verdad, con un ámbito menor que el del derecho económico.

Pensar que el derecho agrario se extinguía en Costa Rica por el hecho del cambio de criterio en algunas resoluciones en torno al problema de propiedad y posesión es iluso en el tanto el derecho agrario costarricense, lo ha dicho la misma Sala Primera de la Corte, es un derecho de la actividad económica organizada y eficiente . Dentro de esta perspectiva, la evolución de nuestro derecho agrario hacia un derecho que, conservando un aspecto social, lo ha reforzado incluyendo un componente económico en el.

Lo que sucede, como lo hemos adelantado es que dentro de la teoría tridimensional del derecho , los hechos valores y normas varían, y especialmente los valores o la interpretaciones que de estos o del contenido de estos, determinan los que se encargan de dictar el derecho . Sin embargo, creer que el derecho agrario seguirá siendo un derecho que solo se ocupa de la propiedad y la posesión es no solo una consideración errónea sino que además lo es desactualizada porque el mismo derecho debe tender a evitar la existencia de tales conflictos saneando la propiedad.

En efecto, lejos de verse disminuido, el derecho agrario ha abarcado otras áreas más propias de la época por cuanto incluso propugna por el saneamiento de la propiedad y la desaparición de los problemas de propiedad y posesión a efectos del desarrollo de una actividad económica agraria en la cual la seguridad jurídica sobre la propiedad y los derechos reales sea tal que permita la inversión en el aumento de la productividad de los inmuebles a través de la realización de mejoras agrarias sobre los mismos.

En la evolución del derecho agrario nos incluimos como parte del derecho económico, como un derecho fundamentalmente de empresa en el cual los agraristas deben conocer acerca de contratos que pudieron considerarse en un momento como de derecho mercantil o de derecho internacional público o privado y que en realidad conforman hoy lo que se puede considerar derecho económico. En ese orden de ideas, contratos como la compraventa internacional con todas sus regulaciones a través de tratados internacionales, son parte del conocimiento y de la evolución de este nuevo derecho agrario en Costa Rica y en cualquier país que produzca bienes agrarios para su exportación. Igualmente figuras como el leasing, el joint venture, el franchising, el contrato de suministro, al mismo tiempo que los contratos agroindustriales son de necesario conocimiento del derecho agrario moderno y no se deben ver como contratos comerciales sino económicos.

Del mismo modo, los temas de seguridad alimentaria, nuevas formas de organización privada y estatal a nivel nacional e internacional, así como de integración regional, que nos permitan garantizar esa seguridad alimentaria y acceder a los mercados internacionales con o sin tratados de libre comercio

son los temas que el derecho agrario costarricense esta tomando en cuenta para su estudio y aplicación .

De igual modo, toda la problemática que existe y que puede generarse en virtud de la propiedad intelectual de ciertos bienes agrarios como las semillas y otras formas de actividad agraria controlada son de análisis en este momento de nuestra evolución sin olvidar el problema y la consecuencias así como las responsabilidades referentes a productos transgénicos

En resumen, el derecho agrario costarricense ha evolucionado tomando en cuenta las exigencias que la realidad económicas, social y política han determinado siendo su futuro bastante halagüeño .