

## I CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO (San José, Costa Rica, 10 a 15 de agosto de 1981)

Con ocasión de celebrarse el Centenario de la Fundación del Colegio de Abogados se realizó el *I Congreso Nacional del Derecho Agrario* denominado "Veinte Años de Legislación y Política Agraria. Perspectivas", aprovechando el cumplimiento en este mismo año de las dos décadas de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 del 14 de octubre de 1961.

De las brillantes exposiciones de juristas costarricenses y extranjeros, lo mismo que de especialistas en materias afines, y de la posterior discusión originada en todos y cada uno de los temas, el Congreso llegó a una serie de conclusiones en los siguientes temas:

### I. *Reforma agraria*

En Costa Rica existe un sistema de distribución de la propiedad, uso y explotación de la tierra, caracterizado por profundos desequilibrios, así como la existencia de una estructura agraria incapaz de utilizar plenamente una fuerza de trabajo que constituya su fundamento principal.

La distribución de la propiedad agraria sufre un proceso creciente de concentración en pocas manos (latifundio) y una creciente fragmentación de la pequeña propiedad existente (minifundio) con consecuencias económicas y sociales negativas.

Frente a estas condicionantes el fenómeno del precarismo adquiere cada día dimensiones mayores, el que se desarrollará en las décadas siguientes en forma más constante si no se asumen soluciones acordes con las verdaderas necesidades que está atravesando el campesino (productor-propietario) en estos momentos, y con serias proyecciones en el futuro.

La continuidad del modelo democrático costarricense podrá garantizarse únicamente a partir de la realización de transformaciones profundas que permitan superar las actuales situaciones de injusticia y marginalidad.

La necesidad urgente de plantear transformaciones estructurales tendientes a la realización de una reforma agraria integral parece ser el único medio capaz de superar los actuales niveles de enfrentamiento social, injusticia distributiva de la tierra y los ingresos. Para ello, es urgente iniciar una discusión nacional que fomente la adopción de decisiones políticas que estructure a su vez los elementos y cuerpos jurídicos necesarios para alcanzar tal propósito.

Hasta la fecha el poder político no se ha comprometido con la realización de una reforma agraria integral dada su representatividad e intereses. Sin embargo, la situación objetiva actual hace urgente la modificación de esta actitud en las cúpulas de decisión política.

Se entiende que una reforma agraria integral es aquel proceso político-social, drástico y masivo, dirigido y ejecutado por el Estado (con la participación de técnicos y beneficiarios), con objeto de transformar radicalmente las estructuras económicas, sociales, jurídicas y políticas del agro, mediante la redistribución de los recursos productivos y, por lo tanto, del ingreso real y del poder político, a fin de elevar el nivel social de la población rural e incorporarla plenamente a la comunidad nacional, mejorando los niveles de producción y productividad agropecuario-forestales.

Elemento fundamental de la responsabilidad de hacer una reforma agraria integral lo constituye la formación de una organización campesina amplia y democrática, comprometida en el proceso como su actor central.

El impulso de fórmulas asociativas autogestionarias es visto como un elemento principal de este proceso.

La realización de una reforma agraria integral presupone la adopción de nuevas concepciones y valores, dándole prioridad al factor trabajo, como elemento dignificante del ser humano y a la vez como el de mayor jerarquía, frente al elemento capital y al de los insumos a medios productivos.

Es necesaria la modificación del actual artículo 45 de la Constitución Política de Costa Rica que permita adaptar esa norma a las nuevas realidades históricas del país. En tal sentido se propone a manera de fórmula posible de discusión, la siguiente redacción de esa norma constitucional:

**ARTÍCULO 45.** Se garantiza el derecho de propiedad privada, nadie puede privarse de la suya sino es por interés público legalmente comprobado, mediante indemnización o bien por disposición expresa de la ley. En caso de guerra o conmoción interior no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspon-

diente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. *La propiedad privada se encuentra sometida a limitaciones de interés público y social; y en el ejercicio y goce de la tierra el propietario debe cumplir con su función social, poniéndola a producir, cultivándola y mejorándola.*

## II. Régimen jurídico del trabajador agrícola

El ordenamiento jurídico costarricense ha tenido un trato altamente discriminatorio de los trabajadores agrícolas respecto de los demás. En esta forma el mayor grado de desarrollo económico, social y cultural lo sufre la clase campesina nacional producido, en buena medida, por la injusta legislación.

El Código de Trabajo centra su atención en el "obrero en general" haciendo distinciones de contratos especiales según la actividad o los sujetos que las desempeñan (*vgr.* trabajadores domésticos, mujeres y menores, contratos de embarque), sin concebir un capítulo especial sobre el trabajador agrícola. Las únicas referencias se limitan a coartarle derechos en relación con los trabajadores en general.

El legislador del Código de Trabajo dictó un cuerpo normativo clasista, en sentido opuesto al carácter teleológico del derecho del trabajo, pues se esforzó en proteger a la oligarquía cafetalera y así lo expresó en sus dictámenes.

Algunas de las discriminaciones son las siguientes:

— En cuanto a jornadas, descansos, feriados, pago de indemnizaciones, salarios, cuya desventaja frente a los otros trabajadores es evidente.

— En cuanto al ejercicio del derecho constitucional a la huelga por la calificación legislativa de servicio público del sector agrícola, poniendo en desventaja al campesino frente a otros grupos organizados.

En 38 años de codificación laboral los trabajadores agrícolas están sumamente desprotegidos pues los únicos avances encontrados se reducen a una cierta tutela en cuanto a seguridad social y una reforma sobre vacaciones.

La situación actual del campesino y trabajador agrícola reflejan una situación laboral caracterizada por:

— Un nivel salarial que no guarda relación con los otros de sectores citadinos y de servicios.

— Una minusvaloración social del trabajo agrícola.

— Desempleo periódico derivado de la ocupación temporal de mano de obra, que crea inestabilidad.

— Falta de comodidad frente al trabajador de otras actividades.

Todo lo anterior redundará en consecuencias sobre la alimentación, la

educación, la recreación y, en general, sobre la no adaptación del campesino a los beneficios de la sociedad, ni, desde luego, en la participación de las tomas de decisiones a nivel local o nacional.

Se ha constatado también que sólo gracias al esfuerzo sindical los trabajadores agrícolas han mejorado su situación económico-social mediante las convenciones colectivas y los conflictos colectivos; sin embargo, el nivel de sindicación no ha alcanzado un crecimiento óptimo.

Preocupa la posibilidad real que pueda tener el campesino de ejercer los derechos laborales, lo mismo que la fiscalización gubernamental del cumplimiento de las normas de protección, a veces, por falta de recursos adecuados.

De lo anterior se puede concluir que:

Desde una perspectiva agraria integral el trabajador debe ser tomado en cuenta en cualquier medida de política que se dicte sobre el agro, es decir que el criterio utilidad empresarial debe ceder frente al principio de la justicia social.

Que el trabajador campesino debe tener un trato más igualitario con los de otros sectores, e incluso, un mayor estímulo económico, social y legal.

Que el logro de tales fines solamente se obtendría mediante una reforma agraria estructural, que devuelva al derecho laboral su espíritu protector de la clase trabajadora.

Que mientras tanto dicha reforma no se opere sería deseable la mayor participación sindical campesina, y la tutela de sus derechos por parte de los tribunales y del gobierno, así como proceder a suscribir el Convenio No. 141 de la Organización Internacional del Trabajo.

### III. *Los contratos agrarios*

Los contratos agrarios en general constituyen un tipo especializado de negocios jurídicos, diferenciables por la presencia del sujeto empresario agrícola y la existencia de un ciclo biológico de producción de vegetales y cría de animales, que requieren una regulación especial en Costa Rica.

Estos contratos en América Latina —sobre todo los que permiten el acceso a la tierra a quienes no son propietarios— han sido ordinariamente impugnados por la legislación de reforma agraria iniciada a partir de la década de los años 60, en cuanto constituían formas de explotación indirecta de la tierra; sin embargo, esta tesis se ha ido atemperando en la actualidad, para buscar una regulación justa y adecuada de este tipo de producción, que impidiendo por una parte la

explotación indiscriminada de la tierra y que el hombre se convierta en vehículo para el acceso a la tierra.

En nuestro país las disposiciones existentes sobre contratos agrarios están en el Código Civil, las cuales en lo más mínimo son acordes con la tutela del empresario agrícola y el fenómeno de la actividad agraria, pues obedecen a una etapa histórica totalmente desfasada con las exigencias de nuestro tiempo. Mientras esto es así, la Ley de tierras y colonización Núm. 2825 del 14 de octubre de 1961 mantiene disposiciones propias de las leyes de reforma agraria de la década de los años 60 tendentes a suprimir cualquier tipo de contratación agraria, cuando debería por el contrario regularlos adecuadamente porque la Constitución Política en su artículo 69 establece la obligación de promulgar una ley de aparcería rural, no elaborada a la fecha, por lo que los actuales contratantes del agro se encuentran totalmente desprotegidos sin ningún tipo de tutela jurídica.

La contratación agraria —en tanto cumpla con una serie de requisitos que busque proteger al más débil de la relación: el no propietario— no resulta contraria a la función social de la propiedad agraria, antes bien puede ser un medio para la realización de esa función, de ahí que resulte necesario superar la deficiente regulación existente en Costa Rica sobre contratación agraria al tiempo que se requiere establecer disposiciones legales tendentes a reconocer autonomía jurídica a la empresa agraria, y en relación íntima con ésta, garantizar al empresario agrícola un desarrollo más justo de su actividad y una mayor participación en el producto de la misma.

#### IV. *La empresa agraria*

En Costa Rica ha surgido en forma espontánea una forma empresarial —actualmente dispersa por toda América Latina— denominada la "empresa comunitaria campesina", la cual ha sido inicialmente regulada por una normativa incompleta que le dio las mismas normas de organización utilizadas por las asociaciones cooperativas, dejando los vacíos a ser satisfechos por los estatutos particulares, en forma no muy satisfactoria.

Dadas las serias limitaciones de la normativa, reducidas a un decreto ejecutivo altamente insuficiente y omiso, sin claridad conceptual de la misma empresa que se pretende instaurar; los problemas institucionales que impiden el desarrollo comunitario de la agricultura, a saber, la ausencia de un modelo cooperativo agrario que cumpla a satisfacción su finalidad, un nuevo tipo de contrato de asignación de tierras que

permita el desarrollo comunitario y finalmente la ausencia de un criterio jurídico de empresa; así como los graves problemas surgidos en la realidad de las empresas comunitarias en Costa Rica que reflejan un régimen laboral del socio trabajador verdaderamente desventajoso, serios problemas respecto de la unidad haciendal, inexistencia de contratos constitutivos de empresa, ausencia de un régimen fiscal más acorde al tipo de empresas de que se trata, e incluso todo un conjunto de normas de organización aplicables, resulta extremadamente necesario estudiar las soluciones jurídicas que ofrecen los otros ordenamientos jurídicos latinoamericanos, para que, con base en la problemática costarricense y los aportes del moderno derecho agrario, se proceda a dictar una moderna normativa para este sector.

En este sentido los proyectos de "Ley de empresas asociativas de autogestión" o bien el de "Ley de asociaciones cooperativas y del Instituto de Fomento Cooperativo" deberán necesariamente introducir este tipo empresarial y darle todo tipo de tutela jurídica.

La protección se debe hacer introduciendo los elementos fundamentales de la teoría de la empresa (agraria), especificando el objeto (o contenido) de la actividad, exigiendo profesionalidad del empresario, con un alto criterio de eficiencia económica; se deben establecer expresamente los contratos constitutivos de empresa, especialmente el contrato de asignación múltiple de tierras con el carácter de contrato de duración en que la empresa pueda en un primer periodo de prueba demostrar su capacidad técnica y empresarial para luego recibir en propiedad un bien productivo cuyo pago deberá verificarse con plazos amplios y bajos intereses, sin la posibilidad entre tanto de la libre disposición de los bienes y, también, el contrato de arrendamiento regulando adecuadamente el plazo (y la prórroga), el canon, pago de mejoras, derecho de la arrendataria de prioridad para el acceso a la tierra; y en ambos casos con un importante conjunto normativo que tutele la unidad haciendal con el carácter de interés público, sobre todo en aspectos como las limitaciones a la libre disposición de los bienes, la imposibilidad de quiebra de la empresa, y la introducción de un moderno criterio para la sucesión *mortis causa*; y, finalmente, el establecimiento de un verdadero régimen jurídico para el empresario trabajador en que se garanticen al menos todas las conquistas logradas por los demás trabajadores.

Con esta moderna regulación la empresa comunitaria campesina debe ser el instrumento fundamental para el impulso de la reforma agraria en Costa Rica.

### V. *Jurisdicción agraria*

En Costa Rica —que existen incluso tribunales de tránsito, con infinita menor inspiración social— todos los problemas derivados de las relaciones jurídicas de la agricultura deben ser conocidos y resueltos en una sede especializada, al interno del Poder Judicial, siguiendo la inquietud de hace más de 20 años que aún antes de la Ley de Tierras y Colonización previó su creación.

La futura "Ley de creación de la jurisdicción agraria" debe ser una normativa moderna que tome acto del estado y evolución del movimiento de la jurisdicción agraria en América Latina, sobre todo de la segunda etapa de ésta, constituida por los ejemplos del Perú y Venezuela, incorporando todos los mejores aportes del proceso agrario y de la teoría general del proceso agrario.

La jurisdicción a crear debe estar dentro del Poder Judicial, con el carácter de jurisdicción especializada, siguiendo el principio de legalidad procesal, con autonomía suficiente para conocer en forma exclusiva y resolver definitivamente de todos los conflictos que se susciten con ocasión del derecho agrario.

Los órganos deben ser unipersonales en primera instancia, ubicados en los centros en que existan los mayores problemas agrarios, y un Tribunal Superior Agrario, con sede en San José, de carácter colegiado, ambos formados por jueces con amplios conocimientos en derecho agrario, tratando de que la Sala de Casación no sea órgano de tercera instancia —como sucede en materia laboral—, a lo sumo tenga potestad para conocer el recurso extraordinario que le ha asignado la Constitución. Para la adecuada concepción los órganos deben tener una función con destacados poderes del juez como forma de atenuar el principio dispositivo, tomando en cuenta el fenómeno de la publicización o socialización del derecho agrario y su proceso, con una competencia amplia referida a todo el derecho agrario.

Los procedimientos deben estar constituidos por el contencioso agrario y los especiales, sin que falte el primero porque es el elemento característico del proceso agrario latinoamericano, el cual debe estar caracterizado por ser rápido, ágil, poco formal y poco fiscal, desarrollado en tres etapas principales: demanda, audiencia de pruebas, y sentencia, pudiendo para ello recurrir al proceso ya pautado para el proceso laboral mejorándolo en aspectos propios del agrario, y definiendo claramente los rasgos fundamentales que debe tener sobre todo en cuanto a los principios, se refiere también aplicables a los procedimientos especiales.

Los principios procesales principales a adoptar deben ser el de la oralidad, desarrollándose en esa forma la etapa más importante del proceso: la audiencia de pruebas, con el objeto de que el juez tenga frente a sí a las partes, abogados, testigos, peritos, documentos y demás tipos de pruebas aceptadas para que en los interrogatorios, discusiones y conclusiones puedan también manifestarse los principios colaterales de inmediatez y concentración, así como la de la libre apreciación de la prueba. Igualmente debe introducirse el principio inquisitivo como medio de que el juez tenga amplias facultades sobre todo referidas a la conducción del proceso, y a ordenar las pruebas necesarias para la obtención de la verdad material, y se convierta en esta forma en el verdadero director del proceso. Para culminar, debe seguirse el principio de la justicia (y defensa técnica) gratuita, a los efectos de que la justicia no resulte onerosa para el campesino, y a la vez —en caso de que la necesite— se le garantice defensa técnica suficiente para que pueda defenderse o bien actuar en defensa de sus propios intereses accionando contra cualquier tercero y el Estado.

Una moderna jurisdicción agraria, en los términos dichos, debe ser un magnífico vehículo para garantizar democráticamente el respeto y tutela de los derechos de los campesinos, trabajadores agrícolas, empresarios del agro, agricultores, sedientos de justicia social desde hace tantos años.

Dicho Congreso estimó de fundamental importancia promover el estudio del derecho agrario comparado, integrando los conocimientos y experiencias agrarias de todos los países latinoamericanos, preferentemente a través de un "Centro Internacional de Derecho Agrario Comparado", formado por todos los institutos y asociaciones que existen actualmente en el continente, a los efectos de iniciar investigaciones sobre temas cardinales dentro del ámbito del derecho agrario de utilidad para todos los países y la ciencia jurídica agraria.