

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

**FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

***CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS, EL POSEEDOR DE LAS
PARCELAS Y SU LEGITIMACIÓN, PARA EL RECLAMO DE SUS
DERECHOS***

ESTUDIANTE

**MILADY ITZEL QUINTANILLA MOLINA
A54415**

SAN JOSÉ, FEBRERO 2012

DEDICATORIA

Quiero dedicar este Trabajo a mi Dios, Todopoderoso, pues con su amor infinito y misericordia, bendice mi vida y permite disfrutar tan maravilloso logro.

A mi madre, Maritza Molina, la mejor mamá del mundo, al mayor ejemplo que existe en mi vida, por su entrega total, amor, esfuerzo y sacrificio para sacarme adelante.

A mi padre, Sabino Quintanilla, por su apoyo, consejos y comprensión, por siempre estar ahí, para ayudarme y guiarme por el camino del bien.

A mis pequeños ángeles Joshua Lacayo y Bianca Naomy Lacayo, motivos que inspiran mi superación y fuerzas para alcanzar mis metas y por ser la alegría de mi familia.

A mi Tío Florentino Quintanilla, por su colaboración incondicional, por ser un ángel en mi carrera, y una persona tan especial.

AGRADECIMIENTOS

Quiero dar el más profundo y sincero agradecimiento a aquellas personas que han contribuido con este trabajo y me han prestado su ayuda, sirviendo de ángeles, para concluir satisfactoriamente esta meta:

Un gran agradecimiento al Dr. Álvaro José Meza Lázarus, por su tiempo, apoyo, guía y disposición brindada en la realización de este trabajo.

Agradecimiento especial al Lic. Frank Álvarez Hernández, y Licda. Dixie Mariela Baltodano Angulo, por su conocimiento, aporte, apoyo y participación en la evaluación del presente Trabajo Final de Graduación.

Gracias al Dr. Carlos Bolaños Céspedes y Dr. Óscar Miguel Rojas Herrera, por ser parte del Tribunal Examinador en este Trabajo.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO: CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS EN COSTA RICA.....	8
SECCIÓN PRIMERA. ASPECTOS GENERALES.....	9
A. Concepto.....	9
B. Elementos particulares.....	19
B.1-Bilateral.....	20
B.2-Solemne.....	20
B.3- Duración de ejecución sucesiva.....	21
B.4- Contrato de adhesión.....	21
B.5- Contrato constitutivo de empresa agraria.....	22
C. Sujetos del contrato	25
C.1- Sujeto Público.....	25
C.2- Sujeto Privado.....	26
D. Naturaleza Jurídica.....	27
E. Etapas del Contrato	27

E.1- Adquisición de las tierras por parte del IDA y Solicitud formal de la adjudicación.....	28
E.2- Declaratoria de elegible.....	30
E.3-Asignatario y Periodo de prueba.....,	32
E.4-Traspaso en propiedad y Control pasivo del Ente.....	36
F. Fundamento Legal.....	38
F.1- Recursos.....	39
G. Derechos de los adjudicatarios.....	41
H. Pérdida del derecho, Limitaciones y Sanciones legales.....	42
I. Jerarquía Institucional en caso de Conflictos.....	49
I.1 Junta Directiva.....	50
I.2 Presidencia Ejecutiva.....	53
I.3 Gerencia.....	53
I.4 Auditoria.....	54
I.5 Asuntos jurídicos.....	55
I.6 Planificación Institucional.....	55
I.7 Administración y finanzas.....	55
I.8 Formación y Desarrollo de asentamientos.....	56
I.9 Sedes Regionales.....	56

J. Funcionamiento.....	57
J.1 Adjudicación de tierras.....	57
J.2 Legalización de ocupación de Tierras.....	57
J.2.a. Ordenamiento de Tierras.....	57
J.2.b. Acción Preventiva.....	58

CAPÍTULO SEGUNDO. CONFLICTOS LEGALES

SECCIÓN PRIMERA. PROBLEMA ESPECÍFICO DE LA LEGITIMACIÓN EN EL CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS EN SUS DIFERENTES ETAPAS

A. Legitimación del beneficiario formal del IDA por daños de terceros ante el poder judicial.....	60
A.1. Caso donde el tercero es un Ente Público.....	68
B. Casos concretos de legitimación a nivel administrativo.....	70
C. Conflictos entre propietarios formales y poseedores en precario del fundo.....	75
C.1. Legitimación al poseedor que ejerce actos de explotación Agraria sin ser beneficiario formal.....	82

SECCIÓN SEGUNDA. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LA LEGITIMACIÓN DEL BENEFICIARIO FORMAL CON MÁS DE QUINCE AÑOS DE POSEER PARCELA, CUYO PROPIETARIO REGISTRAL ES EL DAÑO ANTE EL PODER JUDICIAL POR DAÑOS DE TERCEROS

A. Legitimación del Beneficiario Formal respecto de procesos administrativos y judiciales.....	84
A.1. Tribunal Superior Agrario.....	93
A.2. Resoluciones Juzgados Agrarios.....	111
A.3. Dictámenes de la Procuraduría General de la República.....	117

CAPÍTULO TERCERO. RECOMENDACIONES RESPECTO DE LA LEGITIMACIÓN DEL BENEFICIARIO FORMAL

SECCIÓN PRIMERA. RECOMENDACIONES

A. Críticas.....	130
B. Recomendaciones.....	135
Conclusiones.....	142
Bibliografía.....	147
Anexos.....	154

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

IDA	Instituto de Desarrollo Agrario.
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización.
LGAP	Ley General de la Administración Pública.
LJA	Ley de Jurisdicción Agraria.
LTC	Ley de Tierras y Colonización.

GLOSARIO

Área de Selección de Familias: Unidad Administrativa encargada de supervisar y asesorar el proceso de selección de las familias solicitantes de tierras, así como en forma excepcional realizar estudios socioeconómicos. Además de mantener el Sistema de Selección y Asignación de Tierras.

Asignación: Acto administrativo válido y eficaz por medio del cual el Instituto, mediante su Junta Directiva, le asigna un predio con base en la legislación vigente, a una persona física o jurídica en los términos del inciso 9) del presente artículo.

Asignatario o asignataria: Persona física o persona jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones, cuyos fines no riñen con los objetivos del Instituto) que por reunir los requisitos de la Ley de Tierras y de este Reglamento y habiendo sido previamente declarado elegible se le ha asignado un predio.

Banco de elegibles: Persona individual o grupo de solicitantes que han sido declarados elegibles para las diferentes modalidades de asignación de tierras y que las Oficinas Subregionales mantienen en lista de espera para una eventual asignación de predio.

Contrato de asignación de tierras: Contrato de naturaleza mixta administrativo y agrario constitutivo de empresa agrícola, suscrito entre el Instituto y la persona asignataria de un predio, en el que constan los derechos y obligaciones de dicha

asignación o arrendamiento, conforme a los fines de la Ley de Tierras y este Reglamento.

Dirección Regional: Responsable de coordinar y ejecutar el proceso de selección de familias solicitantes de tierras.

Distribución de costos: Cuantificación de los costos de la tierra y otras mejoras para determinar el precio al predio por asignar, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley de Tierras.

El Instituto: Creado por Ley N° 6735 del 29 de marzo de 1982.

Elegible: Persona física o jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones, cuyos fines no riñen con los objetivos del Instituto) que por reunir los requisitos que se establecen en la Ley de Tierras y el presente reglamento y haber obtenido un mínimo de 65 puntos en la encuesta de selección, la Junta Directiva del Instituto le otorga esa condición, la cual, para efectos legales, se considera una expectativa de derecho, de conformidad con lo establecido por la Sala Constitucional. No podrán ser objeto de estudio toda persona física que sea funcionario público, entendida esta como la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Para los efectos de asignación de tierras al amparo de la Ley de Tierras, debe incluirse dentro de esas denominaciones a cualquier persona que pertenezca a la organización de una

institución del Estado, sin importar el grado de autonomía de ella o del Estado como Gobierno Central, lo haga a título gratuito, por un salario o dieta.

Encuesta: Técnica de recolección de información mediante un conjunto de preguntas tipificadas dirigidas a un solicitante y su pareja, si la hubiere, con el fin de determinar las características socioeconómicas que permitan inferir si reúne los requisitos para ser elegible de los programas de dotación de tierras.

Escala de ponderación: Sistema computadorizado de asignación de valores a las diferentes variables contenidas en la encuesta, con la finalidad de obtener la mejor condición que presente la persona solicitante o su pareja, si la hubiere.

Granja Familiar: A toda subdivisión realizada por el Instituto, en una finca adquirida para conformar un asentamiento, con características apropiadas para que una familia campesina pueda establecer su vivienda y actividades agropecuarias de autoconsumo o de pequeña agroindustria. Tendrá un área mayor de mil metros y hasta los cinco mil metros cuadrados, dependiendo de las características de la zona.

Formulario de Solicitud de Tierras: Instrumento que recolecta información básica que contempla el artículo 62 de la Ley de Tierras, a fin de aplicar el trámite de estudio socioeconómico.

Informantes claves: Personas de reconocida solvencia moral, destacadas por su participación en las diferentes actividades comunales y organizaciones; así como funcionarios y funcionarias de instituciones del Estado, con oficinas establecidas en la

región y que por sus funciones tienen amplios conocimientos de las familias solicitantes de tierra.

Investigación complementaria: Estudio documental y de campo que se debe realizar para verificar y ampliar la información obtenida en la encuesta aplicada para la selección de solicitantes de tierras.

La Secretaría: La Secretaría de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario.

Ley de Tierras: Ley de Tierras y Colonización N° 2825 de 14 de octubre de 1961 y sus reformas.

Ley del IDA: Ley de creación del Instituto de Desarrollo Agrario N° 6735 del 29 de marzo de 1982.

Lote para la vivienda: Toda subdivisión realizada por el Instituto en el área destinada al centro de población de una finca adquirida para conformar un asentamiento campesino o segregación dentro de una parcela para la ubicación de una vivienda. El área para este tipo de terreno no excederá los mil metros cuadrados.

Oficina Subregional: Unidad Administrativa encargada de ejecutar el proceso de selección de las familias solicitantes de tierras.

Parcela: Es la modalidad de predio orientado a proporcionar a la población rural una alternativa productiva suficiente para desarrollar actividades agro-productivas que

propicien el mejoramiento socioeconómico de las familias. Su tamaño se determinará según las características agroecológicas del proyecto productivo y potencial de desarrollo de cada finca. Toda subdivisión realizada por el Instituto, en una finca adquirida para conformar un asentamiento campesino, cuyas características sean apropiadas y suficientes, según el estudio de relación tierra/familia, para potenciar la autonomía económica y ocupacional de una familia campesina.

Predio: Área de terreno asignado, arrendado o por asignar o arrendar por el Instituto a una persona física o persona jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones, cuyos fines no riñen con los objetivos del Instituto). Es aquella Finca, parcela, granja familiar, lote para vivienda o área de terreno valorada por el Instituto que cumpla con los requisitos para poder ser adjudicada.

Predios para otros fines: Son áreas de uso comunal, como apoyo a la población para el establecimiento de servicios públicos y otros de interés social. El área de éstos es variable y será determinada de acuerdo con las necesidades y requisitos de quien lo requiera.

Propietario: Persona física o jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones, cuyos fines no riñen con los objetivos del Instituto) que habiendo aprobado satisfactoriamente el período de prueba sobre un predio previamente asignado, la Junta Directiva del Instituto autoriza el otorgamiento del título traslativo de dominio.

Responsabilidad familiar: Condición de la persona solicitante de tierras de tener a cargo un núcleo familiar, compuesto por hijos e hijas y las personas a su cargo que convivan con ella.

Sistema de selección y asignación de tierras: Base de datos a cargo del Área de Selección de Familias y las Direcciones Regionales para el control de las familias solicitantes de tierra, asignatarias y exasignatarias (por renuncia, revocatoria, trasposos y nulidades de título). Permite, además, la ponderación de las variables contenidas en la encuesta para obtener los puntajes respectivos.

Solicitante: Persona física o jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones afines a los objetivos del Instituto) que realiza petitoria ante el IDA para que se le aplique estudio socioeconómico.

RESUMEN

En el presente Trabajo de Investigación Final pretendo dar a conocer cómo los Tribunales de Justicia Costarricenses han resuelto la legitimación del beneficiario formal que ha calificado para ser propietario de una parcela del IDA, y por asuntos administrativos injustificados, transcurren más de quince años para otorgar escrituras de traspaso de las parcelas y obstaculizan a este, para ejercer su derecho de defensa sobre el bien inmueble ante daños de terceros, puesto que, registralmente, la legitimada es dicha Institución.

En el primer capítulo se desarrolla el Contrato de Asignación de Tierras, sus conceptos, elementos particulares, características, sujetos, entre otros. Su estructura y etapas para entender su jerarquía institucional y funciones de cada departamento en cuanto a responsabilidades en los otorgamientos de títulos de las propiedades, en la fase correspondiente a lo largo del proceso. Además de exponer el marco legal que lo rige.

El segundo capítulo explica los conflictos que se suscitan de las prácticas incorrectas e injustificadas de la administración pública, asimismo, conocer la problemática jurídica y resoluciones que se han dado para tales circunstancias, según la Jurisprudencia Nacional. No obstante, en algunos casos, pese a que las actuaciones se ajustan a derecho, no dejan de menoscabar a los parceleros, quienes tienen mera expectativa de ellos.

Como tercer y último capítulo se dará, tanto algunas críticas como sus respectivas recomendaciones de las circunstancias que se han ido desarrollando a lo largo del tema. Es por esto que se determinará si se cumplen o no los fines del IDA y la ley en la práctica, pues **una de las finalidades es aumentar el nivel de vida de los campesinos costarricenses y alcanzar una mayor productividad nacional**, lo que no sucede, necesariamente.

Se plantea como hipótesis: El Instituto de Desarrollo Agrario prolonga, de manera innecesaria, el otorgamiento de títulos a los beneficiarios que poseen fundos que formalmente les han entregado, provocándoles como consecuencia de ello, inseguridad en la legitimación sobre la propiedad, frente a la perturbación de terceros y

reclamo de sus derechos ante los Tribunales de Justicia e, incluso, abusos de la administración de dicha Institución que, amparado en ese vacío, emana actos administrativos en perjuicio del adjudicatario.

En este sentido, en el desarrollo del tema se demostrará si la discrecionalidad de los plazos que maneja la institución, con respecto al periodo de prueba, es contraria, a derecho o se ajusta.

El objetivo general de este trabajo es dar posibles soluciones procesales, tanto desde la perspectiva administrativa como judicial, para la legitimación del beneficiario formal en las diferentes etapas del Contrato de Asignación de Tierras por la perturbación de un tercero a su derecho.

En el presente Trabajo Final de Graduación, los métodos por utilizar, de acuerdo con la naturaleza y temática en estudio son: el **Comparativo** (analiza), que puede ser descriptiva, explica las variantes de los razonamientos y la normativa va a valorar el estado actual de las cosas; el **Deductivo** (explica), analiza criterios y sus consecuencias, y el método **Analítico** (estadístico) es de experimentación y análisis.

Entre las conclusiones más importantes está recomendar como una de las posibles soluciones, la incorporación de un capítulo nuevo en el Reglamento de Selección y Asignación de Tierras, donde se incluya los conceptos de morosidad administrativa y los plazos del respectivo trámite para su reconocimiento, así como el plazo de caducidad para que el administrado conozca sus derechos, tanto cuando empiezan como cuando terminan.

Siendo que al beneficiario no se le ocasione menoscabo en sus derechos respecto de su legitimación como propietario del predio, por ende, para la conducta reprochable a la administración, sancionar a los funcionarios, quienes en aras de una economía procesal, un debido proceso y una respectiva legítima defensa de los interesados, hacen de los procedimientos filas de larga espera y plazos sumamente extensos, producto de no cumplir con sus obligaciones pertinentes.

INTRODUCCIÓN

A. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

En la presente tesis se pretende dar a conocer la problemática que existe, asimismo, soluciones procesales desde la perspectiva, tanto administrativa como judicial, para la legitimación del beneficiario formal en las diferentes etapas del Contrato de Asignación de Tierras del Instituto de Desarrollo Agrario, por la perturbación de un tercero a su derecho, entre otros, analizando cómo se ha resuelto en los Tribunales de Justicia costarricense.

En la actualidad, en muchos casos, pese a que los parceleros han cumplido con los requisitos establecidos por ley, se dan irregularidades en los procesos administrativos, en el momento de entregar el título traslativo de dominio a los adjudicatarios, para convertirse en propietarios de dichos terrenos, ya sea por morosidad administrativa, omisión en las actuaciones, decisiones políticas, y otros, para poder ejercer su derecho de defensa, propiedad y demás.

Por esta razón, es importante explicar y desarrollar las prácticas que realiza dicha institución, causando daños y perjuicios a la libre disposición de las propiedades y a sus beneficiarios, respectivamente, pese a tantos años de posesión en el fundo, produciendo tal inseguridad que, incluso, los parceleros pueden estar sujetos a sanciones como la revocación del título y, por consiguiente, la pérdida del derecho sobre ella.

Hay personas que se encuentran en condiciones de ocupantes y reúnen todas las calidades exigidas por la ley; realizan mejoras a los terrenos, lo cual debería ser tomado en

cuenta para la asignación de predios, sin embargo, la mayoría del tiempo son desalojados, sin considerar la situación en que se encuentran, como beneficiarios idóneos, para los fines de parcelación de dicho Instituto.

El Instituto de Desarrollo Agrario realiza estos contratos de adjudicación, los cuales se encuentran contemplados en el Capítulo IV sobre “Parcelación de Tierras” de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961, por la referencia al artículo 58 de esa Ley, y por la mención al período de prueba desarrollado en el numeral 65 de este Capítulo.

Este tipo de contratos tiene por finalidad, según el artículo 49 ibídem, una mejor distribución de la tierra, la resolución de situaciones de hecho inconvenientes y propósitos de colonización. Para alcanzar dichos objetivos, la Ley No. 2825 propone la adquisición de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Agrario, su parcelación y posterior adjudicación a los beneficiarios previamente calificados. Su objetivo general viene a ser la equitativa distribución de la tierra como factor de producción, para que cumpla la función social de ser racionalmente explotada, mediante la organización campesina, para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad.

Una vez acordada la adjudicación de la parcela, el Instituto expide a favor del beneficiario un título de posesión provisional, donde constan sus derechos y obligaciones, entre las que se encuentran, la de su compromiso por cumplir las instrucciones que le imparta el Instituto para su explotación, asimismo, la conducta que la Institución asume como Ente que dirige un procedimiento debidamente establecido por las normas.

No obstante, pese a que todas las actuaciones jurídico-administrativas están estipuladas, la realidad es que deben ponerse en prácticas mejores políticas de gestión administrativas, que hagan más eficiente la entrega de títulos en el momento de concluirse satisfactoriamente los períodos de prueba de cada beneficiario. De actuarse así, se le daría pleno cumplimiento a los objetivos de la ley.

Lo que se evidencia con esta situación fáctica, es que las gestiones institucionales del IDA no son tan eficientes como se establece, ni siquiera para nombrar a su propio personal y realizar las respectivas escrituras. Por esta razón, se realizará un análisis de las diferentes resoluciones y dictámenes del Juzgado Agrario, de la Junta Administrativa del IDA y de la Procuraduría General de la República, respecto de este tema y las consecuencias que ocasionan en la vida de los adjudicatarios tales circunstancias jurídicas. Además, estudiar la normativa existente y la jurisprudencia que se ha venido dando con las revocatorias y nulidades de títulos que ha hecho el IDA, para dar posibles recomendaciones a tales conflictos en el ordenamiento jurídico.

B. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL

- Dar posibles soluciones procesales desde la perspectiva, tanto administrativa como judicial, para la legitimación del beneficiario formal en las diferentes etapas del Contrato de Asignación de Tierras por la perturbación de un tercero a su derecho.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Determinar si el Contrato de Asignación de Tierras instituido por el IDA beneficia o no a los parceleros dentro del Ordenamiento Jurídico.
2. Establecer medios de defensa de los beneficiarios de parcelas ante los Tribunales de Justicia por la perturbación de terceros y abusos del IDA.
3. Recomendar posibles soluciones para que el IDA cumpla, en plazos estrictos y establecidos, el periodo de prueba a los parceleros.
4. Proponer cambios pertinentes a la normativa para que el IDA compute los años del periodo de prueba a las limitaciones impuestas por ley.
5. Determinar el proceso para legitimar al poseedor en precario en las unidades productivas del IDA que haya demostrado aptitud de explotación agraria con cinco o más años.

HIPÓTESIS

El Instituto de Desarrollo Agrario prolonga, innecesariamente, el otorgamiento de títulos a los beneficiarios que poseen fundos entregados de manera formal, provocándoles como consecuencia, inseguridad en la legitimación sobre la propiedad, frente a la perturbación de terceros y reclamo de sus derechos ante los Tribunales de Justicia e, incluso, de abusos de la administración de dicha Institución, que emana actos administrativos en perjuicio del adjudicatario.

En este sentido, en el desarrollo del tema se demostrará si la discrecionalidad de los plazos que maneja la institución con respecto al periodo de prueba es contraria, a derecho o se ajusta.

C. METODOLOGÍA

En el presente Trabajo Final de Graduación, los métodos por utilizar de acuerdo con la naturaleza y temática en estudio son: el **Comparativo** (analiza), que puede ser descriptiva, explica las variantes de los razonamientos y la normativa va a valorar el estado actual de las cosas, el **Deductivo** (explica), analiza criterios y sus consecuencias, finalmente, el método **Analítico** (estadístico) de experimentación y análisis.

D. PLAN DEL TRABAJO

El trabajo de investigación se desarrollará de la siguiente manera: las fuentes de información serán libros, revistas, artículos, tesis de grado, entrevistas, normativa relevante, entre otros.

La primera parte consiste en la recolección, clasificación y análisis de los materiales bibliográficos utilizados. La segunda parte, el estudio de la normativa existente. La tercera constituye un estudio de los casos concretos en conflicto y, finalmente, una crítica y recomendaciones a la solución de conflictos.

E. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El proyecto consta de tres capítulos asimétricos que explican, de forma concreta, la temática del trabajo, que consta de cinco objetivos específicos y uno general, los cuales se estructuraron de manera tal que la investigación se desarrolle de lo general a lo particular. Debido a lo expuesto, se realizará cada capítulo por bimestre; dependiendo de la complejidad que trate cada uno, se estudiará la doctrina, la jurisprudencia y la materia útil relacionada con el tema en cuestión.

En conjunto con la redacción del capítulo y si el objetivo o el desarrollo de este lo ameritara, se llevará a cabo las respectivas entrevistas y así, sucesivamente, hasta abarcar

todos los objetivos propuestos y se dedicará el último bimestre a revisar de manera general todo el trabajo realizado hasta ese momento.

CAPÍTULO PRIMERO

CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS EN COSTA RICA

SECCIÓN PRIMERA

ASPECTOS GENERALES

A. CONCEPTO

El IDA tiene por origen al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), creado mediante la Ley 2825 del 14 de octubre de 1961, denominada por su naturaleza Ley de Tierras y Colonización, nace a la vía jurídica-administrativa mediante celebración de la primera sesión de Junta Directiva, el 25 de octubre de 1962.

La finalidad de esta ley es el Régimen de Posesión de la Propiedad Rural inmueble y su objetivo general es la equitativa redistribución de la tierra como factor de producción, para que cumpla la función social de ser racionalmente explotada, mediante la organización campesina, para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad.

Posteriormente, por medio de la Ley No. 6735 del 29 marzo de 1982, se transforma el Instituto de Tierras y Colonización, en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), con las mismas prerrogativas constitutivas de la ley anterior (Artículo 1). Otra ley muy relacionada con la actividad ordinaria del Instituto es la Ley de Jurisdicción Agraria, N° 6734 del 25 de marzo de 1982.¹

¹ Manual de inducción institucional del IDA. San José. Pág.4. menciona una breve reseña histórica del IDA.

Este cuerpo normativo viene a regular y a cumplir con la distribución eficiente de la tierra, procurando el suministro de servicios básicos para la consolidación de los asentamientos campesinos, el uso sostenible de los recursos naturales y contribuir, de esta manera, a la conservación de la paz social y a una equitativa distribución de la riqueza como obligación del Estado, para garantizar el acceso a la propiedad a las personas que carecen de ella.

La Ley de Desarrollo Agrario transformó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), como una Institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa; Su domicilio legal está en San José, pero posee dependencias regionales en todo el país.²

El Instituto tiene sus propias capacidades, privilegios, administración, potestades y competencias para realizar adjudicaciones, con ciertos requisitos, todas contempladas en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, entendiéndose como actos administrativos, válidos y eficaces, por medio del cual el Instituto, mediante su Junta Directiva, le asigna un predio, con base en la legislación vigente, a una persona física o persona jurídica, sin fines de lucro, otorgadas bajo el amparo del Contrato de Asignación de Tierras, el cual pretende asegurar, por medio de exigencias y controles, la destinación productiva, eficaz y racional del fundo adjudicado, todo esto aunado con la necesidad genérica social mediante la aplicación de una fórmula particular de regulación.

² Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA En el periodo 88-89, a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, pág. 53.

Desde la perspectiva de los *Contratos*, la influencia de los mercados es bastante visible. En materia agraria no debe hablarse del contrato agrario como una categoría inflexible, sino de los contratos de carácter agrario, debido a la diversidad existente entre las diferentes relaciones jurídicas agrarias. Hay que recordar que no se puede hallar un marco único para todos los modelos de manifestación de las relaciones agrarias.³

Es por ello que, todo contrato agrario es siempre, una CONVENCIÓN por medio de la cual se constituyen, modifican o extinguen relaciones jurídicas.⁴

El mismo HECHO TÉCNICO de la actividad agraria, las circunstancias económicas y sociales y hasta las políticas (en un inicio mediante las reformas agrarias) son los fundamentos del por qué de la autonomía del contrato agrario en relación con la teoría del contrato.⁵

En la jurisprudencia, legislación y doctrina nacional, existen múltiples definiciones del Contrato de Asignación de Tierras por diferentes autores, sin embargo, los elementos comunes de todos radica en que es un contrato de naturaleza mixta, típico de derecho agrario constitutivo de empresa agraria, contiene normas de derecho administrativo, agrario y busca una mejor distribución de la tierra, aunado a su función social productiva.

3 ÁLVAREZ HERNÁNDEZ (Frank) y otro. Temas de Derecho Agrario. Ediciones Solano, San José, Costa Rica, 2004, Pág. 17.

4 NACIONES UNIDAS ILANUD. Proyecto de Fortalecimiento de Tribunales Agrarios de Costa Rica. Derecho Agrario Costarricense. Álvaro Meza Lázarus. Editorial ILANUD. San José, Costa Rica, 1992. Pág. .250.

5 NACIONES UNIDAS ILANUD. Proyecto de Fortalecimiento de Tribunales Agrarios de Costa Rica. Derecho Agrario Costarricense. Álvaro Meza Lázarus. Editorial ILANUD. San José, Costa Rica, 1992. Pág. 251.

La dignificación de la persona humana es la meta en el contrato, porque al dotarle de tierras se le convierte en empresario agrario, con el fin de incorporarlo dentro del proceso productivo, para elevar su condición social y económica, así como la de su familia.

América Latina tiene un siglo de transferir tierras del Estado a campesinos. Es la urgente necesidad de transformar su estructura productiva con justicia social. Los instrumentos han sido los procesos de reforma agraria y, más tarde, los de desarrollo. El fin es darle una función económica y social a la propiedad. Económica, para incorporar grandes zonas a la producción agrícola y contribuir con el desarrollo de la región. Social, para tratar de resolver problemas fundamentales de la población agrícola y campesina, otorgando las tierras del Estado a campesinos necesitados de esos recursos. Modernamente, se plantea como tercer tipo de función la ambiental, cuyo fin es impulsar la constitución de empresas respetuosas del ambiente.⁶

Entre los conceptos de este Contrato de Asignación de Tierras están:

Licda. Sobrado Rothe *“aquel contrato mediante el cual, durante un plazo, el estado entrega a un individuo la posesión provisional de una determinada extensión de tierra, con el compromiso de que si el beneficiario durante este periodo realiza una adecuada explotación del terreno se le otorgará el derecho de propiedad sobre el mismo, derecho*

⁶ ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario Contemporáneo. Editorial Curitiba: Juruá, 2009. Pág. 318 y 319.

*que estará sometido a numerosas limitaciones relacionadas con el principio de la función social de la propiedad”.*⁷

El contrato de asignación de Tierras es un típico contrato de derecho agrario. No es civil ni tampoco administrativo. Constituye una estrategia para resolver complejos problemas de carácter económico y social. Fomenta la asignación de tierras del Estado, aptas para la producción agrícola. La asignación es individual para crear empresas agrarias familiares.

El campesino pasa a ser empresario; la familia se transforma en empresa familiar. La actividad productiva agraria debe ser económicamente organizada. El titular del contrato tiene la obligación de producir, mejorar el terreno y conservarlo, respetando los recursos naturales.⁸

En ese mismo sentido, se conceptualiza como “acto jurídico solemne, bilateral, oneroso y de duración; orientado a conseguir una más adecuada repartición de la tierra y una mayor productividad agrícola conforme a la función social de la propiedad, mediante el cual el Estado otorga la posesión provisional de una determinada cantidad de terreno a un

⁷ Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág. 72.

⁸ Zeledón Zeledón (Ricardo). Derecho Agrario Contemporáneo. Editorial Curitiba: Juruá, 2009. Págs. 319 y 320.

adjudicatario previamente calificado, otorgándose el título definitivo de propiedad solamente cuando se logre determinar el cumplimiento fiel y constante de las limitaciones y obligaciones legales que sobre el bien y las partes que intervienen impone; de tal forma que, mientras tanto, la adjudicación tiene esencialmente un carácter condicional revocable.⁹

A su vez, El Contrato de Asignación de Tierras ha sido definido en una forma amplia por nuestra Jurisprudencia de La Sala Primera de la Corte, mediante sentencia número 223 de las quince horas del veinte de julio de mil novecientos noventa, al decir que:

“Se trata de un contrato típico de Derecho Agrario, constitutivo de empresa, denominado contrato de asignación de tierras. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 49, así como en las disposiciones de los incisos 5) y 6) del artículo 1º, 4 y 5 de la Ley de Tierras y Colonización, y el nombre se ajusta al vocablo de adjudicación dado por la misma Ley en sus artículos 55, 63 inciso 1) y 64. El de asignación es un contrato de duración por el cual el ente agrario adjudica a un beneficiario de los programas de dotación de tierras, previamente calificados, conforme a los parámetros establecidos por propia normativa, un fundo agrario, comprometiéndose a traspasarlo, por un eventual precio o a título gratuito, si el beneficiario demuestra tener capacidad técnica para desarrollar la empresa agraria y cumple con las obligaciones impuestas durante un período de prueba; el traspaso en propiedad se verifica sujeto a una multiplicidad de obligaciones de parte del

⁹ Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho., Universidad de Costa Rica, Pág. 73.

beneficiario, cuyo incumplimiento permiten al ente revocar la adjudicación, durante un plazo de 15 años o hasta el momento de no existir deudas pendientes, sin que pueda, en ninguna forma, enajenarlo si no media previamente una autorización expresa del Instituto, pues por disposición de la Ley , el Ente asignante puede recuperar el bien para adjudicarlo a otro beneficiario, debiendo siempre ejercer un control directo sobre la actividad realizada por el adjudicatario, incluso después de superado el plazo de 15 años o que las deudas hubieren sido canceladas, cuando el beneficiario tenga la propiedad en forma plena y exclusiva.(Tribunal Superior Agrario, No. 119 de las 14 horas 35 minutos del nueve de febrero de 1995).¹⁰

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia continúa el criterio:

“Desde un punto de vista causal no puede sostenerse que la causa del negocio de asignación consista, como en la compraventa, en el intercambio de una cosa por un precio, pues esa no es la función económica social, o política social, en relación al fin de asignar tierras a quienes no las tengan o las tengan en forma insuficiente, por el contrario, se busca colaborar a una mejor distribución de la riqueza con sentido de justicia social y al aumento de la producción o productividad del país. Desde este punto de vista, cuando la Ley hace referencia a venta, o la práctica administrativa del ente, lleva a realizar un negocio jurídico de compraventa para inscribirla en el Registro Público de la Propiedad, no permite obviar que la asignación se va a realizar mediante la ejecución de un acuerdo del ente administrativo cuya existencia extralimita el acuerdo de las partes.

10 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto 223 de las 15 horas del 20 de julio de 1990

Pero ese acuerdo administrativo conlleva, también, elementos muy importantes para diferenciar el contrato de asignación de tierras de la compraventa, o del simple contrato administrativo, en cuanto las cláusulas contenidas en el contrato provienen de la Ley, y su ejercicio no deviene del poder de imperio ni del interés de las partes, sino de fines propios del Estado que le vinculan con lograr una mejor distribución de la tierra y elevar las condiciones económicas y sociales de los agricultores, los empresarios agrícolas, los trabajadores de la tierra, sobre todo, si ellos no tienen los medios a su alcance para tener una vida digna. Es por esto que se ha calificado al de asignación de tierras como un contrato típico del Derecho Agrario. **X.-** Una característica muy importante de este contrato establecida en la Ley, e interpretada por la doctrina, es la de ser un contrato de duración. Su perfeccionamiento no opera con el traspaso en propiedad del fundo, por el contrario, este se cristaliza en cuanto el beneficiario cumple sus obligaciones, durante el tiempo establecido por la Ley, y realiza la actividad para la cual le fue otorgado. La propiedad se adquiere plenamente hasta que el plazo haya transcurrido. En nuestro caso, este puede llegar hasta 30 años, pues se concede uno de 5 años de gracia, previo al otorgamiento de la escritura, y otro de hasta 25 anualidades para el pago del precio; pero puede tener dos tipos de variaciones: aumentándolo, cuando en virtud de producciones insuficientes no imputables al parcelero el Instituto deba readecuar la forma de pago, y otra, disminuyéndolo, al permitir el pago anticipado, al cumplirse 15 años del traspaso en propiedad. En este sentido, si el contrato es por un precio determinado, o bien, a título gratuito, desde el otorgamiento de la escritura van a existir 15 años en que el Instituto puede revocar, rescindir o anular el contrato frente el incumplimiento del beneficiario. (Artículos 59, 67 y 68 de la Ley de Tierras y Colonización). **XI.-** El artículo 68 de la Ley de Tierras y Colonización establece expresamente una serie de limitaciones inter vivos del

contrato de asignación de tierras al señalar lo siguiente: "Artículo 68. En el contrato que se realice con el parcelero y en el título que se le entregue, se harán constar las estipulaciones siguientes: 1) Que antes de haber cancelado sus obligaciones con el Instituto, el parcelero no podrá traspasar el dominio de su predio, gravarlo, arrendarlo, subdividirlo, ni gravar las cosechas, semillas, animales, enseres, útiles o equipos necesarios para la explotación de la parcela, sin autorización del Instituto; 2) Que después de haber terminado sus obligaciones con el Instituto, cualquier enajenación de parcela que, a juicio de esa Institución, pueda producir la concentración o subdivisión excesiva de la propiedad, dará derecho al Instituto para readquirir la o las parcelas que se ofrezcan en venta, por el precio que fijen los peritos nombrados de conformidad con las disposiciones de esta ley; 3) Que las parcelas, cosechas, semillas, animales, enseres, útiles y equipo necesario para la explotación de las parcelas, no podrán ser objeto de medidas judiciales, preventivas o ejecutivas, por terceros o acreedores, antes de que los parceleros hayan cancelado sus obligaciones con el Instituto, salvo que tales acreedores lo sean por haber suplido créditos debidamente autorizados por este; 4) Que el Instituto deberá, de conformidad con el procedimiento estipulado en el Capítulo de Tribunales de Tierras, revocar o extinguir la adjudicación por los siguientes motivos: a) Por destinar la parcela a fines distintos de los previstos en la presente ley; b) Por el abandono injustificado de la parcela o de la familia. En este último caso, el Instituto le adjudicará la parcela a la esposa, a la o las personas que hayan convivido permanentemente con el parcelero y que demuestren mayor capacidad, siempre que reúnan las condiciones estipuladas en el artículo 62; c) Por negligencia o ineptitud manifiesta del adjudicatario en la explotación de la parcela o conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se le hayan confiado o pertenezcan a la organización; d) Por comprobarse la explotación indirecta de la explotación, salvo las

excepciones contempladas; e) Por incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto; y f) Por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales. Con excepción del caso b) y antes de la revocatoria o extinción del derecho, debe proceder una amonestación que no haya sido atendida por el adjudicatario."¹¹

La causa del contrato, evidentemente, está dada por la función económica-social que debe cumplir. Tiene dos dimensiones. Por un lado, la obligación del Estado por medio del Instituto de Desarrollo Agrario de otorgar tierras a las personas que no las poseen o las tienen en forma insuficiente, sea en forma individual o asociados.¹²

Es necesario recordar que esta actividad, la dotación de terrenos, no obedece a decisiones políticas, ni caprichos de Entidades Públicas Locales, sino a un estudio y proceso escalonado, regulado, que puntualiza exhaustivamente cada etapa en la que debe someterse todo aquel interesado que cumpla con los requisitos.

Aparejado a las obligaciones del Ente Estatal, también es necesario que el sujeto carente de tierras reúna ciertas condiciones para que sea calificado como beneficiario.¹³

11 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto 229 de las 15 horas del 20 de julio de 1990

12 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica, 2007. Págs. 254-255.

13 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica 2007. Pág. 256.

Pero la misión no es simplemente la entrega de parcelas, sino que debe convertirse en el órgano rector del desarrollo rural del país y garantizar el acceso a las condiciones mínimas para que los beneficiarios puedan desarrollar su empresa agraria. En ese sentido, se ha indicado: .- 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, mediante el Instituto de Desarrollo Agrario, no es solamente limitarse a entregar parcelas o granjas familiares, sino contribuir con 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. (Tribunal Agrario, Voto No. 261-F-05).¹⁴

ELEMENTOS PARTICULARES

Como toda relación jurídica, que emana obligaciones, derechos y, más aún, siendo un contrato donde los sujetos son de derecho público, por un lado, es el Estado, que representa el IDA y, por el otro, es de derecho privado y se representa por un parcelero con expectativas de ser propietario de un predio, tienen elementos particulares que lo caracterizan.

Estos elementos particulares son: Bilateral, solemne, de duración de ejecución sucesiva, contrato de adhesión, contrato constitutivo de empresa agraria.

14 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica 2007. Págs. 258 y 259.

B.1- BILATERAL

Es bilateral o sinalagmático un acto jurídico, cuando en virtud de los contratantes se obligan recíprocamente unos hacia otros a cumplir prestaciones o contraprestaciones.¹⁵

El contrato es realizado por dos partes donde se manifiestan la voluntad de uno con fines de interés jurídico-social y la adhesión del otro produciendo efectos a largo plazo.

En este caso, no hay tratativas, pues una parte se allana a la otra, que es el ente y la persona particular con intereses propios que va a adecuar su conducta a lo establecido por el IDA.

B.2- SOLEMNE

Se considera solemne el contrato para cuya validez se exige que conste el consentimiento otorgado, en una de las manifestaciones formales que estatuye la legislación. La figura adjudicataria no escapa a tal disposición y debe adoptar su estructura a uno de los esquemas jurídicos preestablecidos por nuestra legislación.¹⁶

15 BRENES CÓRDOBA ALBERTO, Tratado de los Contratos, San José, Editorial Juricentro. Edición revisada y actualizada por Gerardo Trejos y Mariona Ramírez, 1985, P.40.

16 Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág. 87.

Por lo tanto, se colige que a falta de este requisito no hay prueba de haberse realizado tal contrato y carece de efectos jurídicos, puesto que el ordenamiento establece un proceso escalonado para la ejecución de él.

B.3- DURACIÓN DE EJECUCIÓN SUCESIVA

Una característica muy importante de este contrato establecida en la Ley e interpretada por la doctrina, es la de ser un contrato de duración. Su perfeccionamiento no opera con el traspaso en propiedad del fondo, por el contrario, este se cristaliza en cuanto el beneficiario cumple sus obligaciones, durante el tiempo establecido por la Ley y realiza la actividad para la cual le fue otorgado. La propiedad se adquiere plenamente hasta que el plazo haya transcurrido. En este sentido, si el contrato es por un precio determinado, o bien, a título gratuito, desde el otorgamiento de la escritura van a existir 15 años en que el Instituto puede revocar, rescindir o anular el contrato frente el incumplimiento del beneficiario. (Artículos 59, 67 y 68 de la Ley de Tierras y Colonización).

Como se mencionó, el contrato va surtiendo efectos de acuerdo con su etapa sucesiva, es decir, un proceso escalonado, que se determina por su regulación, no se agota en la fase inicial, sino que se va modificando a lo largo del desarrollo de la relación contractual.

La ley de Tierras y Colonización y el Reglamento de Selección posibilita variaciones en los periodos, dependiendo de las circunstancias que se vayan dando con respecto a cada etapa del contrato.

B.4- CONTRATO DE ADHESIÓN

La redacción del contrato de adjudicación, así como de las cláusulas y estipulaciones, corresponden de manera exclusiva al Ente agrario, no quedando otra opción al adjudicatario que la de allanarse a las disposiciones establecidas o rechazar la ocasión de ser receptor de una parcela.

La implementación de esta especie de contratos responde a la necesidad del IDA de orientar la política agraria dentro de pautas preestablecidas, cuyo objeto apunta prioritariamente hacia la redistribución agraria y al cumplimiento de la función social.

En este sentido, nuestro ente agrario ha adoptado un prototipo de contrato aplicable indiscriminadamente a todas las situaciones, el cual no repara en circunstancias sociales, evolutivas o de cualquier otra índole que puedan afectar el marco fáctico en que surge a la vida jurídica el contrato en cuestión.¹⁷

B.5- CONTRATO CONSTITUTIVO DE EMPRESA AGRARIA

Como indica Álvaro José Meza Lázarus es la empresa agraria “... Aquella actividad organizada y ejercitada por el empresario agrícola en forma profesional a efectos de la obtención de frutos vegetales o animales.”¹⁸

17 Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág. 89-90.

18 NACIONES UNIDAS ILANUD. Proyecto de Fortalecimiento de Tribunales Agrarios de Costa Rica. Derecho Agrario Costarricense. Editorial ILANUD. San José, Costa Rica, 1992. Pág. 243.

Continúa explicando “en ella se determina como no mercantil la actividad de enajenación y transformación de los productos agrícolas obtenidos en el ejercicio de la actividad agraria cuando ello sea normal en dicha actividad, asimismo, por cuanto en la misma se determina que en la actividad agraria no existe la quiebra, sino el concurso civil.”¹⁹

Es decir, tiende el contrato a la creación de unidades económicas de producción agrícola y a la estabilización social por medio de dotaciones de tierras por parte del Estado.

Para así incrementar los pequeños productores y hacer de esta actividad su fuente de ingreso y modus vivendi, apoyando al productor nacional e implementando asistencia técnica y crediticia a los parceleros.

La empresa agraria tiene como fin el ejercicio de la actividad agraria, en esa forma se manifiesta su existencia y su utilidad práctica dentro del mundo económico y social. No es suficiente ella misma para cumplir los más complejos objetivos impuestos por la agricultura y su pretendido desarrollo. Por esto, la manifestación interna y externa de la empresa es mediante contratos. El papel del contrato en la empresa es fundamental, porque la empresa agraria nace a partir de un contrato, se desarrolla, crece y se extingue mediante contratos.

19 NACIONES UNIDAS ILANUD. Proyecto de Fortalecimiento de Tribunales Agrarios de Costa Rica. Derecho Agrario Costarricense. Álvaro Meza Lázarus. Editorial ILANUD. San José, Costa Rica, 1992. Pág. 244.

La identificación misma de un contrato agrario está en determinar si en su causa se encuentra la empresa agraria. Por esto, el binomio de empresa y contrato agrario resulta indisoluble.²⁰

Respecto de las aseveraciones anteriores Irti Natalino expone *“La funzione economico-social, perseguita dal contrato assegnatorio, e di costituire piccole imprese agricole, trasferendo, insieme, al contadino la proprieta del bene fondamentale dell' azienda, la proprieta del fondo rustico; il profilo del traspaso della proprieta non e dissociabile dal profilo dell' esercizio dell' impresa: il predio e benzi trasferito dietro corrispettivo di un prezzo, ma a colui che vi dispiega un attivita economica organizzata con prevalenza del lavoro propio e domestico, cioe ad un piccolo. Impreditore agricolo che l' abbia organizzato nella “universitas” dell' azienda rustica”*²¹ (Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Universidad de Costa Rica, Pág. 92).

20 ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario Contemporáneo. Editorial Curitiba: Juruá, 2009. Pág. 311.

21 La función económica social perseguida por el contrato de asignación es constituir pequeñas empresas agrícolas, transfiriendo también al campesino la propiedad del bien fundamental de la hacienda, la propiedad del fundo rústico; el objetivo del traspaso de la propiedad no es disociable del objetivo del ejercicio de la empresa; el predio es así transferido detrás de un correspectivo precio, pero aquellos que despliegan una actividad económica organizada con prevalencia del trabajo propio y domestico, o sea, a un pequeño emprendedor agrícola que se haya organizado en la “universalidad” de la hacienda rústica.

A. SUJETOS DEL CONTRATO

Los contratos, de manera muy general, se forman cuando las voluntades se exteriorizan y llegan a un convenio, pactando así los extremos de lo acordado, las partes dependiendo del interés que les corresponde se adaptan según la situación. En el contrato de Asignación de Tierras, una persona es de derecho público y la otra de derecho privado, por lo tanto, es un contrato Mixto, ya que implica la participación del Estado o sus Entes y particulares.

La ley de Jurisdicción Agraria, en su artículo 22, establece que en los negocios de conocimiento de jurisdicción agraria son partes: las personas físicas o jurídicas, organizaciones agrarias (derecho privado), el IDA y la Procuraduría Agraria (derecho público).

C.1- Sujeto Público

Como lo establece la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, es al Ente, una de las partes del contrato a quien le corresponde velar porque se cumpla con la finalidad de distribuir las tierras, brindar a sus parceleros la ayuda técnica para el desarrollo de la actividad agrícola, a su vez, asume un deber de vigilancia y control para dirigir el ejercicio de la pequeña empresa agraria, produciendo mejor calidad de vida para los beneficiarios, una justa distribución de tierra y equidad social.

Por ser un contrato de una Institución Estatal se ve permeado de decisiones políticas, siendo una figura del derecho administrativo, imbuida de los principios que caracterizan

este tipo de contratación, por lo tanto, se deja en suma desventaja a la otra parte, ya que su función es la de adhesión-sumisión para que se den los efectos jurídicos deseados, que es el otorgamiento de los títulos traslativos de dominio.

C.2- Sujeto Privado

El adjudicatario de tierras es la otra parte del contrato de Asignación, quien para poder aspirar a esta categoría jurídica debe poseer los requisitos esenciales de capacidad, legitimación y titularidad; además de probar el proceso de selección de beneficiarios en el cual se determinará, supuestamente, la presencia de las aptitudes necesarias para calificar como potencial adquirente de una parcela de vocación agrícola.²²

El asignatario es la persona física o persona jurídica (cooperativas, empresas comunitarias de autogestión campesina y asociaciones, cuyos fines no riñen con los objetivos del Instituto) que por reunir los requisitos de la Ley de Tierras y del Reglamento y habiendo sido previamente declarado elegible se le ha asignado un predio.

Los aspirantes que cumplan el orden de prelación que dispone el artículo 63 de la Ley de tierras y Colonización tienen expectativas de derecho sobre el predio, siempre y cuando reúnan los requisitos y cumplan con las etapas del proceso escalonado que se refiere al Reglamento de Selección de Solicitantes de Tierras del IDA.

²² Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág.94.

B. NATURALEZA JURÍDICA

El Contrato de Asignación de Tierras tiene una naturaleza jurídica mixta, administrativo y agrario constitutivo de empresa agrícola, siendo una de las partes una Institución Estatal con su propia autonomía y, por la otra, la actividad de producción agraria, suscrito entre el Instituto y la persona adjudicataria de un predio, en el que constan los derechos y obligaciones de dicha adjudicación, conforme a los fines de la Ley de Tierras y Colonización y del Reglamento Autónomo para La Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras del Instituto de Desarrollo Agrario.

E- ETAPAS DEL CONTRATO

El Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras del Instituto de Desarrollo Agrario, establece los procedimientos a que deben someterse las personas solicitantes de tierras, para el estudio y selección, ya sea para asentamientos campesinos de explotación individual o colectiva, lotes para vivienda o terrenos cuyo uso responda al interés o beneficio de la comunidad, granjas familiares, parcelas libres por renuncia de personas adjudicatarias, por revocatoria y por nulidad de títulos, basados en la Ley de Tierras y Colonización.

El proceso escalonado que se realiza para la designación de los predios va a regular las situaciones de hecho y derecho que se dan con personas que cumplen o no con los requisitos, sin embargo, por “atrasos administrativos”, los parceleros, para reclamar sus derechos acuden a la vía judicial para el reconocimiento de éstos y su respectiva

legitimación, tanto el reglamento como la ley, quedan rezagados a la hora de la solución del conflicto. En este apartado, se desarrollará el proceso ideal que debería seguirse para las adjudicaciones, no obstante, la realidad es otra.

Cada una de las etapas es de necesario cumplimiento y constituyen un escaño más, que progresivamente conducirán, hacia la consolidación de una estructura jurídica, cuya culminación es la obtención de la propiedad del fundo.²³

Las etapas que se desarrollará a lo largo de todo el procedimiento en el contrato, en concordancia con la Ley de Tierras y Colonización, el Reglamento de Selección y la doctrina son:

E.1 Adquisición de las tierras por parte del IDA y Solicitud formal de la adjudicación

El nacimiento de la relación jurídica entre las partes se inicia con la adjudicación que realiza el ente agrario y la toma de posesión parcelaria por parte del beneficiario, instaurándose, a la vez, un espacio de tiempo discrecional para evaluar la capacidad del adjudicatario para desenvolverse como campesino independiente en su pequeña empresa agraria.²⁴

²³ Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág.100.

²⁴ Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág.101.

Según los artículos 10, 11,12, 13 concordantes y siguientes del Reglamento de Selección y artículos 50, 51, 52 concordantes y siguientes de la Ley de Tierras y Colonización, se regula este procedimiento.

El procedimiento de adjudicaciones se aplica, tanto a personas físicas, como jurídicas y extranjeros, variando algunos de los requisitos de la solicitud.

Dentro del procedimiento del IDA, le corresponde al Área de Selección de Familias y las Direcciones Regionales llevar un registro general de todas las solicitudes presentadas. La selección se hará de conformidad con la disponibilidad de tierras con que se cuente para esos fines. La solicitud debe tener numeración consecutiva por Dirección Regional y de cada solicitud se le debe entregar una constancia de recibido al respectivo solicitante.²⁵

Para los estudios de selección se aplicará, entre otros, los siguientes instrumentos: Encuesta para la Selección de Solicitantes de Tierra, Escalas de Ponderación y Consulta al Sistema de Selección y Asignación de Tierras, al Sistema de Titulación y Sistema de Arrendamientos. Además, se adjuntará al estudio las constancias o certificaciones necesarias entre las que se incluirá, invariablemente, las indicadas en el artículo 71 de este Reglamento, en lo que a la familia adquirente se refiere. En caso de solicitantes de parcela, este y su pareja, si la hubiere, obligatoriamente deberán aportar un listado de las actividades a que se han dedicado en los últimos diez años y los resultados obtenidos,

²⁵ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.1.

relacionados con su conocimiento, experiencia y gestión en actividades agrícolas y pecuarias, mediante declaración jurada.²⁶

El formulario denominado Encuesta para la Selección de Solicitantes de Tierra, constituye el documento básico para el estudio de solicitantes de parcelas, granjas familiares y lotes para vivienda. De lo declarado en la encuesta deberá aportar los documentos que lo identifiquen como productor, como constancias o títulos de cursos de capacitación afines a los objetivos del Instituto, contratos de arriendos de predios, facturas por pago de insumos, facturas de entrega de productos, nombre de las personas con las cuales haya prestado servicios en materia agropecuaria y antecedentes crediticios en el área agropecuaria, que demuestren la capacidad, entre otros.

E.2 Declaratoria de elegible

Una vez elaborada la encuesta, cumplido los requisitos, hechas las investigaciones suplementarias y complementados los atestados, se procederá a ponderar y sopesar las circunstancias y manifestaciones que constan en el expediente administrativo, a efectos de emitir una calificación que refleje, en términos numéricos, cuál es la posibilidad concreta del solicitante de convertirse en beneficiario.

²⁶ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.11.

La escala de calificación aplicada es de 1 a 100 y el promedio mínimo de aprobar es de un 65%; sin embargo, la representación numérica mínima puede, dependiendo de las circunstancias personales de los otros solicitantes y de la medida y calidad del fundo, ser insuficiente para acceder a una parcela.²⁷

Según los artículos 14, 15,16, 17, 31, 33, 36 concordantes y siguientes del Reglamento de Selección y artículos 50, 55, 58, 65, concordantes y siguientes de la Ley de Tierras, se establece lo que corresponde a esta fase.

Como se colige de lo anterior, se tendrá por elegible la familia que obtenga un mínimo de sesenta y cinco puntos, siempre y cuando no se encuentre en una o más de las razones de exclusión a que se hace referencia en este Reglamento según corresponda. **La condición de elegible tendrá una vigencia de dos años, a partir de la notificación del acuerdo de la Junta Directiva.** Transcurrido este plazo, sin que el Instituto haya asignado un predio a la persona elegible, deberá ser sometida a una verificación de su condición socioeconómica, en caso de pretender la asignación de un predio.²⁸

27 Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Págs. 146-147.

28 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.14.

En el momento de adquirir una finca para conformar un asentamiento, a fin de solventar la necesidad de tierra para un grupo solicitante determinado, el Instituto destinará un diez por ciento para su asignación a solicitantes individuales, los que se tomarán del banco de elegibles de la región respectiva, esto para hacer más equitativa la repartición.²⁹

Los informes que elaboren las Oficinas Subregionales y Direcciones Regionales ostentan carácter recomendatorio para la Junta Directiva, pero en el caso que dicho Órgano Colegiado se aparte de este, deberá fundamentar su decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública. Cualquier omisión o alteración de información o de documentos del proceso, será responsabilidad de las diferentes unidades administrativas, en lo que a cada una corresponda.³⁰

El funcionario o la funcionaria autorizada elaborarán un informe recomendatorio sobre la procedencia o no de la solicitud.

E.3 Asignatario y Periodo de prueba

Una vez superada la etapa de la condición de elegible, el parcelero pasa a ser asignatario de un predio e iniciar su periodo de prueba. Con base en los artículos 31, 39, 42, 43,44 concordantes y siguientes del Reglamento de Selección y artículos 55, 58, 65,

²⁹ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.15.

³⁰ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.17.

concordantes y siguientes de la Ley de Tierras y Colonización, viene a regular tal situación.

El resultado obtenido, la Oficina Subregional correspondiente, en un plazo no mayor a un mes y con los vistos buenos del Coordinador Agrario y la Dirección Regional, enviará la solicitud de asignación de predios a Junta Directiva, anexando copia del acta y de la documentación que respalde cambios posteriores al sorteo, así como la distribución de costos por parcela; de todo lo cual deberá remitirse copia obligatoriamente al Área de Selección de Familia. La Secretaría General comunicará a la Oficina Subregional con copia a la Dirección Regional, al Área de Selección de Familias y al Área de Escrituración y Notariado, los acuerdos de asignación de predios.³¹

Las Oficinas Subregionales notificarán por escrito a cada familia interesada dichos acuerdos, en un plazo no mayor a quince días hábiles, junto con la notificación del acuerdo de asignación de predios, la oficina Subregional debe citar a los asignatarios y las asignatarias para que dentro de un plazo no mayor a quince días hábiles comparezca a la oficina a **suscribir el respectivo Contrato de Asignación de Tierras**. Suscrito el contrato la Oficina Subregional por medio del funcionario, ya sea en forma individual o colectiva, procederá a poner en posesión del predio a los asignatarios o las asignatarias y levantará un acta de esta puesta en posesión que deberá ser firmada por el funcionario y los interesados.

31 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.27.

Una vez acordada la adjudicación de las parcelas, el Instituto expedirá a favor del ocupante un título de Posesión Provisional en que consten sus derechos y obligaciones. Si el ocupante ha cultivado el mínimo señalado por el Instituto y cumplido a satisfacción de este todas las demás obligaciones, tendrá derecho a que se le otorgue título de propiedad, garantizando el pago con hipoteca de su parcela.³²

Las personas asignatarias deberán sujetarse a un período de prueba de hasta dos años y se contará a partir de la puesta en posesión efectiva del asignatario en la parcela correspondiente (título provisional) a que hace referencia el artículo 36 de este Reglamento. La finalidad es que los asignatarios demuestren su vocación agrícola productiva y el cumplimiento de sus obligaciones, todo a satisfacción del Instituto, para lo cual la Oficina Subregional correspondiente realizará cada año una evaluación general de las familias asignatarias. Para la evaluación del período, las Oficinas Subregionales deberán aplicar el formulario de evaluación del periodo de prueba a los asignatarios de acuerdo con el Manual de Procedimientos de Selección de Familias.³³

En dichas evaluaciones el asignatario o la asignataria deben obtener un mínimo de 65 puntos. Si mediante la primera evaluación se determina que las personas asignatarias han cumplido a satisfacción sus obligaciones y obtenido una calificación del 65% o superior, la Oficina Subregional recomendará el otorgamiento del título de propiedad.

³² Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.28.

³³ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.42.

Por el contrario, si no obtiene el puntaje mínimo, la Oficina Subregional procederá en forma inmediata a amonestarlo a efectos de que subsane las deficiencias encontradas (Artículo 37 reglamento Adjudicaciones, se está en presencia de una posesión agraria provisional Condicionada).

Para la segunda evaluación, el funcionario o la funcionaria de la Oficina Subregional, además de aplicar el formulario de evaluación, verificará el cumplimiento de las observaciones realizadas en la primera evaluación. Si en esta segunda evaluación obtiene el puntaje mínimo establecido en el párrafo anterior, procederá a recomendar el otorgamiento del título de propiedad. Caso contrario, procederá a recomendar el inicio del correspondiente procedimiento de revocatoria de la asignación de la parcela.³⁴

Para la recomendación del otorgamiento del título de propiedad, el funcionario o la funcionaria de la Oficina Subregional, además de los formularios de evaluación del período de prueba, debe emitir un informe técnico al respecto y dirigirlo a la Dirección Regional, quien deberá otorgarle el visto bueno correspondiente para su remisión al Área de Escrituración y Notariado.³⁵

34 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.44.

35 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.45.

E.4 Traspaso en propiedad y Control pasivo del Ente

Demostrado y concluido el período de prueba que el adjudicatario cumple con sus obligaciones se otorga la propiedad predial, la cual no constituye un señorío absoluto sobre las tierras (Artículo 65 Ley Tierras y Colonización). El traspaso y la segregación únicamente se podrán llevar a cabo con la autorización del IDA.

Según el artículo 67, 68 de la Ley de Tierras y Colonización, una vez llevado a cabo el traspaso definitivo de la propiedad y transcurridos quince años, ante cualquier enajenación, que a juicio del IDA pueda producir excesiva subdivisión de la propiedad, dará derecho al Instituto para adquirir las parcelas por el precio de venta o el acordado mediante perito.

Según los artículos 45, 46 concordantes y siguientes del Reglamento de Selección, se debe redactar un informe técnico al respecto del periodo de prueba, con el visto bueno y remitirlo al área de Escrituración y Notariado.

Pese a tener la legitimidad como propietario, el parcelero todavía se encuentra con limitaciones por el plazo de 15 años y no se liberará hasta que no haya concluido este término, ni aun cancelado todas las cuentas pendientes con el ente agrario. En esta etapa contractual, se trata de delimitar el contenido del derecho, señalando facultades precisas al adjudicatario, las cuales solo pueden ejercitarse cuando se apeguen fehacientemente a las

estipulaciones que la legislación indica. Se trata de límites que definen o configuran el contenido del derecho del adjudicatario.

El control pasivo del ente es el que ejerce, sea que se canceló antes o después de los quince años la deuda con el IDA sobre el predio, para que se cumpla a cabalidad todos los fines de la Institución en cuanto a la función social que la caracteriza.

La existencia de esta fase contractual justificase con la necesidad de asegurar que el predio no sea subdividido o enajenado libremente, mediante el uso de la facultad dispositiva del adjudicatario, puesto que ello facilita de nuevo el fraccionamiento excesivo a la concentración de la propiedad, con lo cual la política de redistribución de la tierra perdería el significado. Tal circunstancia constituye uno de los pilares sobre los cuales se asienta y legitima el sentido de las limitaciones sin restricción temporal, que se imponen el predio rústico adjudicado por la Autoridad Administrativa Agraria.³⁶

Según el artículo 67 de la Ley de Tierras y Colonización, el traspaso definitivo del fundo, se llevará a cabo una vez transcurridos quince años desde la adquisición de la parcela y de que todas las obligaciones con el IDA estuvieren canceladas.

Pese a lo anterior, cabe señalar que siempre existirá un control pasivo por parte de Instituto de Desarrollo Agrario, para evitar la excesiva segmentación de los terrenos y que las enajenaciones cambien el destino de la propiedad.

³⁶ Walter Espinoza y José Luis Rodríguez. Adjudicaciones del IDA en el periodo 88-89 a la Luz del Ordenamiento Jurídico Costarricense. Tesis de Grado para optar al título de Licenciados en Derecho, Universidad de Costa Rica, Pág.109.

F- FUNDAMENTO LEGAL

El ordenamiento jurídico está creado para regular el comportamiento de las personas dentro de diferentes contextos en la sociedad, por lo tanto, las conductas se deben adecuar a este sistema legal para estar entre los parámetros permitidos y transitar de forma correcta en un estado de derecho como el nuestro.

Sin embargo, existen ciertas lagunas legales que vienen a entorpecer el cuerpo normativo preestablecido que rige el diario vivir de un Estado, estas afectan, tanto situaciones de hecho como de derecho, dependiendo de las necesidades e intereses particulares que surgen a la vida jurídica.

En circunstancias como las que se desarrollará en este trabajo, se determinará si existen soluciones legales para conflictos que se dan en escenarios donde parece estar resuelto el problema, no obstante, no presentan ninguna salida.

El contrato de Asignación de Tierras y Colonización se regula de manera genérica en la Ley Tierras y Colonización N° 2825 del 14 de octubre de 1961, artículo 1,5,6, 49 incisos 5 y 6 en su capítulo IV, de forma supletoria por jerarquía de normas, el Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario, a partir del artículo 1 siguientes y concordantes y la Ley que viene a regular la materia es la Ley de Jurisdicción Agraria N° 6734 del 29 de marzo de 1982; el nombre se ajusta al vocablo de adjudicación, dado por la misma Ley en sus artículos 55, 63 inciso 1 y 64.

F.1- Recurso

Caben recursos contra todo acto administrativo dictado por el órgano competente presentado por la parte legitimada, según la Ley General de Administración Pública, en los artículos 342 al 357, donde se regula los recursos.

Los recursos que podrían interponerse en diferentes etapas del proceso, pueden ser ordinarios y extraordinarios, los ordinarios son el de revocatoria o de reposición y el de apelación. Así por ejemplo, el recurso contra el acto que acuerde o deniegue la adjudicación, es de reposición ante la Junta directiva, que es el órgano por jerarquía que le compete resolverlos.

Si el acto recurrible emanare del inferior, cabrá el recurso de apelación y si emanare del jerarca el de revocatoria.³⁷

Ante resolución de la Junta Directiva ante el informe técnico rendido durante el estudio de selección, cabrá también recurso de reposición, ante la Junta Directiva (8 días hábiles). Artículo 344 inc. 3 LGAP, artículo 31 P. 3 Ley Reguladora Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículo 25 Reglamento Adjudicaciones.

Las resoluciones definitivas, que el Instituto dicte en asuntos de su competencia, se considerarán ejecutorias, en tanto no exista resolución judicial firme en contrario, salvo lo

³⁷ Ley General de la Administración Pública. Art. 344.

que expresamente disponga esta ley y sin menoscabo de la responsabilidad civil, en que pudiera incurrir el instituto por los perjuicios que ocasione a los particulares.

Ante la revocatoria aprobada por la Junta Directiva, cabrá dentro de cinco días hábiles (Artículo 90 inciso f Reglamento de Adjudicaciones) recurso de apelación ante el Tribunal Superior Agrario.

El recurso extraordinario es el de revisión, que podrá interponerse ante el jerarca de la respectiva Administración contra aquellos actos finales firmes en que concurra alguna de las circunstancias del artículo 353 de la ley mencionada.

El agotamiento de la vía administrativa es otro recurso que se presenta cuando el acto que agota la vía incluye mención expresa de la consulta y de la opinión del órgano consultado, y de las razones por las cuales se aparta del dictamen, este recurso se presenta una vez dictado por el órgano superior del ente, para que el administrado puede ventilar el conflicto en la vía jurisdiccional.²⁷ Al tratarse de un procedimiento del Instituto de Desarrollo Agrario, y ser adjudicaciones de vocación agrícola, la competencia material corresponde a la Jurisdicción Agraria.

En cuanto a la competencia se puede señalar que a falta de disposición expresa en el Reglamento de Adjudicaciones del IDA, en la Ley de Tierras y Colonización N° 2825 del 14 de octubre de 1961 y en la Ley N° 6735 de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario

²⁷ 38 Ley General de la Administración Pública. Art. 357.

del 29 de marzo de 1982, se aplicará, por su orden: los principios de la empresa agraria dotacional, los principios del derecho agrario, el derecho público, el derecho privado, la jurisprudencia y la costumbre.

G. Derechos de los adjudicatarios

Cada beneficiario tiene derecho a una parcela solamente y esta será mayor o menor, según el número de hijos y de personas que estén a cargo del adjudicatario. Una vez que la parcela es adjudicada por venta, el instituto consignará a favor del beneficiario un título provisional donde se haga constar sus derechos y obligaciones.

Si el ocupante ha cultivado el mínimo señalado por el Instituto y cumplido a satisfacción de este todas las demás obligaciones, tendrá derecho a que se le otorgue título de propiedad, garantizando el pago con hipoteca de su parcela.³⁹

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. El Instituto aún conserva su calidad de propietario formal del terreno. Por ello, en todo proceso donde se discuta un mejor derecho de posesión, reivindicación o

³⁹ KAREN PATRICIA HERNÁNDEZ SEGURA Y CAROLINA PINEDA NUÑEZ Análisis comparativo de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, La Ley de Tierras y Colonización Y el Proyecto de Ley del Instituto de Desarrollo Rural. San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2009. Pág.67.

nulidad del contrato, respecto del inmueble adjudicado por el Instituto, debe figurar dicho ente como acto, como demandado.

Se configura una relación jurídica material consustancial y la sentencia que se dicte, de alguna forma, afectará los derechos e intereses del ente asignante.⁴⁰

H. Pérdida del derecho, Limitaciones y Sanciones legales

El incumplimiento de las obligaciones impuestas al ocupante de una parcela, causará, a juicio del Instituto, la pérdida del derecho sobre ella.

Causales:

- Artículo 67 y 68 Ley Tierras y Colonización.
- Prohíbe cualquier tipo de disposición sin autorización Junta Directiva del Instituto
- Destinar predio a fines distintos del que se asignó
- Abandono injustificado
- Negligencia e ineptitud en la explotación del predio
- Explotación indirecta
- Incumplimiento de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto.

40 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica 2007. Pág. 264.

- Falta reiterada a la conservación de los recursos naturales

En el caso de dictarse una resolución en tal sentido, que requerirá cuatro votos conformes de la Junta Directiva, la parcela volverá al dominio del Instituto, con toda su dotación, reconociéndole este al parcelero el valor de las mejoras necesarias o útiles que hubiere hecho de su peculio.⁴¹

Tanto en la ley, como en el propio contrato de adjudicación se establecen limitaciones y prohibiciones de carácter general y específico a las cuales está sujeto el beneficiario.⁴²

Según el artículo 67 de la LTC, algunas de las limitaciones del asignatario del predio rezan:

El beneficiario no podrá traspasar el dominio de su predio, ni gravarlo, arrendarlo o subdividirlo sin autorización del Instituto, excepto que hayan transcurrido quince años desde la adquisición de la parcela y de que todas las obligaciones con dicho organismo estuvieren canceladas.

Tampoco podrá, sin esa autorización y durante el mismo término, gravar las cosechas, semillas, animales, enseres, útiles o equipos necesarios para la explotación de la parcela, a menos que todas sus obligaciones con el Instituto estuvieren canceladas.

41 Artículo 66 de la LTC. No 2825.

42 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica 2007. Pág. 259.

Para autorizar el gravamen del inmueble se requieren cuatro votos conformes de la Junta Directiva. Será absolutamente nulo cualquier contrato que se celebre sin que se cumplan las disposiciones anteriores.

*Transcurridos los quince años y adquirido el derecho de propiedad, cualquier enajenación de parcela que, a juicio del Instituto, pueda producir la concentración o subdivisión excesiva de la propiedad, dará derecho a este para adquirir la o las parcelas que se ofrezcan en venta por el precio que fijen los peritos nombrados por las partes, o por un tercero, en caso de discordia. Este tercer perito será nombrado por los otros dos expertos. El Registro Público tomará nota de las limitaciones a que se refiere este artículo.*⁴³

En concordancia con lo anterior, el contrato que se realice con el parcelero y en el título que se le entregue, se harán constar las estipulaciones siguientes:

- 1) Que antes de haber cancelado sus obligaciones con el Instituto, el parcelero no podrá traspasar el dominio de su predio, gravarlo, arrendarlo, subdividirlo, ni gravar las cosechas, semillas, animales, enseres, útiles o equipos necesarios para la explotación de la parcela, sin autorización del Instituto;

⁴³ Artículo 67 de la LTC. No 2825.

2) Que después de haber terminado sus obligaciones con el Instituto, cualquier enajenación de parcela que, a juicio de esa Institución, pueda producir la concentración o subdivisión excesiva de la propiedad, dará derecho al Instituto para readquirir la o las parcelas que se ofrezcan en venta, por el precio que fijen los peritos nombrados de conformidad con las disposiciones de esta ley;

3) Que las parcelas, cosechas, semillas, animales, enseres, útiles y equipo necesario para la explotación de las parcelas, no podrán ser objeto de medidas judiciales, preventivas o ejecutivas, por terceros o acreedores, antes de que los parceleros hayan cancelado sus obligaciones con el Instituto, salvo que tales acreedores lo sean por haber suplido créditos debidamente autorizados por este;

4) Que el Instituto deberá, de conformidad con el procedimiento estipulado en el Capítulo de Tribunales de Tierras, revocar o extinguir la adjudicación por los siguientes motivos:

- a) Por destinar la parcela a fines distintos de los previstos en la presente ley;
- b) Por el abandono injustificado de la parcela o de la familia. En este último caso, el Instituto le adjudicará la parcela a la esposa, a la o las personas que hayan convivido permanentemente con el parcelero y que demuestren mayor capacidad, siempre que reúnan las condiciones estipuladas en el artículo 62;
- c) Por negligencia o ineptitud manifiesta del adjudicatario en la explotación de la parcela o conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se le hayan confiado o pertenezcan a la organización;

- d) Por comprobarse la explotación indirecta de la explotación, salvo las excepciones contempladas;
- e) Por incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto; y
- f) Por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales.

Con excepción del caso b) y antes de la revocatoria o extinción del derecho, debe proceder una amonestación que no haya sido atendida por el adjudicatario. ⁴⁴

A su vez, el Reglamento de Selección estipula las sanciones por incumplimiento por parte de los solicitantes, asignatarios o propietarios, traerá como consecuencia la pérdida del derecho que ostenta, previa aplicación del debido proceso y en los términos consignados por él. ⁴⁵

En el caso de que la violación provenga de un funcionario del Instituto, ello acarreará la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes, de acuerdo con la gravedad del hecho imputado y a las consecuencias económicas que se le puedan generar al Instituto y de conformidad con la normativa general que regula las acciones de los funcionarios públicos, todo sin perjuicio de las acciones penales y civiles que puedan entablarse en su contra. ⁴⁶

44 Artículo 68 LTC.

45 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.138.

46 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art. 139.

El reglamento también establece las renunciaciones, permisos, revocatorias y nulidades de títulos con respecto al procedimiento de las adjudicaciones de las parcelas por parte del IDA.

Si por alguna razón, la persona asignataria y su pareja, si la hubiere, se viesen imposibilitados de continuar permanentemente al frente de su predio, deberán devolverlo al Instituto mediante renuncia formal por escrito a la asignación de él. La renuncia deberá presentarse ante la Oficina Subregional correspondiente.⁴⁷

La solicitud de renuncia, la cual podrá ser confeccionada por la Oficina Subregional, deberá contener todas las calidades de los solicitantes, motivo de la renuncia, así como un medio donde atenderán notificaciones. Además, deberá adjuntarse copia de la cédula de identidad y, si es posible, el contrato de asignación suscrito con el Instituto.⁴⁸

En caso de que la imposibilidad para atender el predio sea temporal, la persona asignataria y su pareja, si la hubiere, deberán realizar la solicitud de permiso a la Oficina Subregional correspondiente, mediante justificación fundamentada, a fin de que esta pueda otorgarlo por medio de la jefatura subregional respectiva y en los casos en que sea

47 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art. 93.

48 Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art. 94.

procedente, el permiso será otorgado por un plazo máximo de seis meses, para que, a su vez, esta tome las previsiones del caso en lo concerniente a la fiscalización agraria del predio.⁴⁹

Artículo 109. La calidad de asignatario o asignataria emitida por el Instituto podrá ser revocada en cualquier momento durante el período de prueba, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando de los informes anuales de la evaluación del período de prueba realizada por la Oficina Subregional, se acredite la violación de las estipulaciones de la Ley de Tierras y los reglamentos internos.
- b) En caso de que la persona asignataria, obtenga una condena en materia penal, cuya sentencia conlleve a prisión por más de seis meses.
- c) Cuando los datos y documentos suministrados en el estudio por el asignatario o asignataria y su pareja son falsos; así como por incumplimiento de uno o más de las estipulaciones contenidas en el Contrato de Asignación o Arrendamiento de Tierras.
- d) Procederá también la revocatoria, en cualquier momento, cuando existiendo título de propiedad, el asignatario o la asignataria o el arrendatario o la arrendataria incurriese en violación de alguna de las causales establecidas en los artículos 66, 67 y 68 de la Ley de Tierras.
- e) Procederá, además, el trámite de revocatoria en los casos en que tratándose de extranjeros, éstos pierdan su estatus de residente permanente por cualquiera de las causales previstas en la Ley General de Migración y Extranjería y de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de este Reglamento.

⁴⁹ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art.106.

El procedimiento de revocatoria de una asignación, extinción de la declaratoria de elegible con la subsecuente nulidad del título de propiedad, en el caso de que lo hubiera, se llevará a cabo, en lo posible, en la Dirección Regional correspondiente, recayendo su trámite, como Órgano de Instrucción del Proceso, en la Asesoría Legal de la respectiva región, siendo que por razones de seguridad, se puede llevar a cabo en la Dirección de Asuntos Jurídicos, cuando así lo defina la Administración Superior. Estos procedimientos buscarán llegar a la verdad real de los hechos para un mejor cumplimiento de los fines y objetivos para los cuales el Instituto otorga los predios conforme a la Ley de Tierras, en armonía con el respeto de los derechos fundamentales de las personas asignatarias, como son el debido proceso y el derecho de defensa, consagrados en nuestra Constitución Política.⁵⁰

I. Jerarquía Institucional en caso de Conflictos

El funcionamiento de este instituto se acoplaría, en forma exclusiva, al artículo 188 de la Constitución Política, Ley de Tierras y Colonización, Capítulo III, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario No 6735 y Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Tiene la capacidad para comprar, vender y arrendar bienes muebles e inmuebles, valores y empresas dentro de los fines o propósitos de su creación; para emprestar, financiar e hipotecar y para toda otra forma de gestión comercial y legal que sea necesaria para el desempeño de su finalidad. Si se da el caso de existir más de una oferta, se debe seguir el proceso de licitación.

⁵⁰ Reglamento Autónomo para la selección y adjudicación de solicitantes de tierras del Instituto de Desarrollo Agrario. Art. 110.

A este instituto se le otorgaban una serie de beneficios, entre ellos: exoneración de impuestos, nacionales y municipales o del uso de formalidades, como es el caso del papel sellado, timbres y derechos de registro, además de que sus bienes, depósitos, fondos y rentas poseían el beneficio de la inembargabilidad, también se encontraba exento del pago fianzas de costas y el depósito para garantizar el embargo preventivo.⁵¹

El presupuesto del IDA está financiado por subvenciones estatales, impuestos directos e indirectos y la recuperación de las inversiones.

Las principales dependencias y funciones de las distintas áreas del IDA son las siguientes:

I.1 Junta Directiva

Es la máxima autoridad directiva del instituto y sus principales funciones están descritas en el artículos 8, 18 siguientes y concordantes de la Ley 6735 del 29 de marzo de 1982. Ejerce sus cargos con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad; además, está integrada por cinco miembros nombrados por el Consejo de Gobierno:

1. El Ministro de Agricultura y Ganadería
2. Dos representantes de las cooperativas de agricultores y de las comunidades campesinales legalmente constituidas.

51 KAREN PATRICIA HERNÁNDEZ SEGURA Y CAROLINA PINEDA NÚÑEZ Análisis comparativo de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, La Ley de Tierras y Colonización y el Proyecto de Ley del Instituto de Desarrollo Rural. San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica 2009. Págs. 56-57.

3. Dos personas de reconocida experiencia en la materia.

Los miembros de la Junta Directiva serán personal y solidariamente responsables por las resoluciones votadas en oposición a las leyes y reglamentos aplicables. Quedan exentos de esta responsabilidad los miembros ausentes de las sesiones en que se hubieren votado tales resoluciones, así como los que hubieren hecho constar en el acta respectiva, en forma razonada, su voto contrario.

Dentro de la Junta Directiva no puede haber miembros que estén ligados entre sí por parentesco, en consanguinidad (3er grado) o afinidad (2do grado). Existe prohibición expresa que si hay un interés personal de un asunto que se discuta en sesiones o lo tuvieren sus parientes, dentro del tercer grado de consanguinidad o afinidad, deberá retirarse mientras se discute y vota el asunto, esto para que no existan favoritismo y no dé pie a la corrupción como en periodos pasados. Por actos fraudulentos o ilegales, por encontrarse impedido por incompatibilidad o prohibición, el que se ausentare del país sin autorización de la junta directiva, no recurrir a tres sesiones ordinarias consecutivas sin causa justificada, por incapacidad física, por renuncia al cargo, el que fuere destituido por Consejo de Gobierno, el que fuere dueño de terrenos que no cumplan con la función social y que esto haya sido comprobado. Se dan las responsabilidades legales por la actuación de los miembros de la junta.

El presidente y el vicepresidente serán elegidos por la Junta Directiva, por mayoría de votos, sus funciones durarán un año y tienen la posibilidad de ser reelectos. El Ministro no puede ejercer estos cargos. Durante las ausencias el vicepresidente sustituirá al presidente,

si ambos se ausentan, se nombrará a uno de sus miembros como presidente ad-hoc. Habrá una sesión ordinaria de la Junta Directiva por mes y extraordinaria cuando sea convocada por el gerente. No más de diez por mes.

Entre los deberes más importantes de la junta están dirigir la política agraria, económica y social del instituto, determinar la organización de él y solicitar al poder ejecutivo el traspaso de las tierras aptas para la realización de los fines de la ley del ITCO. El artículo 38 de la Ley del ITCO, indica las atribuciones de la Junta Directiva.

Por consiguiente, establecer las demandas necesarias, para que el Estado recupere las tierras de las que ha sido despojada indebidamente; además de aprobar y ordenar la ejecución de planes colonización, cooperativización o de la parcelación de tierras.

También, atender las necesidades económicas de cada región y del país en general, realizar expropiaciones de tierras para cumplir los fines de esta ley y uno de los fundamentales que es aprobar la adjudicación de tierras para otorgar los respectivos títulos.

En cuanto a la participación en las actividades político-electorales, los miembros de la Junta no pueden ser parte en éstos. Incluidos gerentes, auditores y otros empleados que designe la junta.⁵²

⁵² Artículos 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 38, Ley del ITCO. No 2825. Menciona los deberes, funciones y atribuciones taxativamente.

I.2 Presidencia Ejecutiva

Es la máxima autoridad ejecutiva del Instituto. Vela por la ejecución de los dictados de la Junta Directiva. Le corresponde presidir la Junta Directiva y cumplir con las atribuciones y deberes que le confiere la Sección III, el artículo 22 de la Ley 6735 del 29 de marzo de 1982.

I.3 Gerencia

La Gerencia cumple las funciones que le encomiende la Presidencia Ejecutiva, las cuales, en términos generales, consisten en velar porque los objetivos y metas institucionales se cumplan de manera eficiente y eficaz.

En cuanto a los nombramientos que hace la junta del gerente general, subgerente y un auditor, los dos primeros tendrán la representación judicial y extrajudicial del instituto.

El gerente administra el instituto, de acuerdo con la ley, reglamentos e instrucciones. El subgerente actúa bajo la autoridad jerárquica del gerente y lo reemplazara en sus ausencias. Serán nombrados por periodos de dos años. Pueden ser reelectos. Se pueden remover por un número de votos necesarios para su nombramiento.

Algunas de las funciones del gerente y, en su defecto, del subgerente son:

- Ejercer las funciones de administrador, vigilar la organización y funcionamiento de todas las dependencias del instituto. (Artículo 32 de ley ITCO).
- Tiene como función nombrar, promover, remover, a los funcionarios y empleados del instituto, con excepción de los de la Auditoría.
- En cuanto a documentos, valores y acuerdos de la junta, este debe autorizarlos con su firma.
- Asistir a todas las sesiones de la Junta Directiva, aunque en estas no tenga voto.

El subgerente y el auditor no podrán asistir a aquellas sesiones en donde el asunto por tratar sea el nombramiento del gerente, subgerente y auditor. Un deber fundamental es velar por el correcto funcionamiento del instituto.

I.4 Auditoria

Ejerce control sobre la administración general del instituto, en procura de un sano manejo de su recurso humano, financiero, físico y material. Es el departamento que ejercerá vigilancia y fiscalización de los bienes, operaciones, obligaciones y capital del Instituto, a partir de esta función debe presentar informes, recomendaciones, observaciones y sugerencias que considere convenientes.

La Auditoría funcionará bajo la autoridad y dirección inmediata de un Auditor, quien deberá ser Contador Público Autorizado.⁵³

I.5 Asuntos jurídicos

Asesora a la Dirección Superior y a las diferentes unidades del Instituto para que su actuación sea acorde con el marco jurídico vigente. Además, representa al IDA en los juzgados del país. Ante cualquier demanda eventual, se apersona el Instituto por medio de los representantes legales encargados de cada sede regional y central.

I.6 Planificación Institucional

Desarrolla actividades de programación, análisis administrativo, apoyo para la formulación de proyectos y cooperación externa, evaluación institucional y apoyo técnico para las acciones estratégicas y operativas de las unidades administrativas; además, representa a la institución en diferentes comisiones del Sector Agropecuario y asesora a la Dirección Superior en la toma de decisiones.⁵⁴

I.7 Administración y finanzas

Se encarga de llevar el control financiero contable de los gastos e ingresos que percibe la institución, la administración del recurso humano, además de suministrar el

⁵³ Artículos 35, 36, 37, 38 Ley del ITCO. No. 2825.

⁵⁴ Manual de inducción institucional del IDA. San José. Pág. 7.

apoyo logístico administrativo y de servicios a los diferentes programas que se ejecuta. Está conformada por los departamentos Administrativo y Financiero.

I.8 Formación y Desarrollo de asentamientos

Está conformada por los departamentos que organizan y supervisan los diferentes servicios dentro del área agraria y de consolidación de asentamientos campesinos, tales como tierra, legalización de la tenencia, infraestructura rural, crédito y organización y capacitación campesina. Esta Dirección está compuesta por los departamentos de Formación Asentamientos, Ordenamiento Agrario y Servicios para el Desarrollo.

I.9 Sedes Regionales

Para la ejecución de las acciones en el ámbito regional, el instituto cuenta con una estructura desconcentrada que incorpora cinco Direcciones Regionales, que son: Central, Chorotega, Brunca, Huetar Norte y Huetar Atlántico, las cuales, a su vez, agrupan a 23 Oficinas Subregionales distribuidas en todo el territorio Nacional, por medio de las cuales se impulsa y promueve el desarrollo rural. Cada una cuenta con sus propios representantes legales y asesoría, al igual que la asistencia técnica para los parceleros.⁵⁵

⁵⁵ Manual de inducción institucional del IDA. San José. Pág.8.

J. Funcionamiento

En el funcionamiento del Instituto de Desarrollo Agrario, se identifica dos grandes actividades, de las cuales surgen los diferentes programas, proyectos, y actividades más específicas; estas son:

J.1 Adjudicación de tierras

Va encaminado a la formación, desarrollo y consolidación de asentamientos campesinos, mediante una política de concentración e integración de acciones que tiendan a propiciar un verdadero desarrollo rural, denominado regiones de desarrollo.

J.2 Legalización de ocupación de Tierras

Tiene como propósito fundamental el asegurar la posesión legal de aquellos agricultores establecidos en tierras de reservas nacionales y del Estado. Se puede decir que el IDA tiene dos propósitos básicos que son:

J.2.a. Ordenamiento de Tierras

Son acciones de tipo curativo como ocupación en precario, reserva indígena, titulación de tierras, ordenación de tierras inalienables, ocupación de tierras del IDA, o que son situaciones de hecho.

J.2.b. Acción Preventiva

Son asentamientos campesinos dirigidos y con enfoques a zonas de desarrollo; también hay políticas de concentrar el desarrollo de asentamientos campesinos en sectores del país y zonas de desarrollo rural e integrado. Además, tiene otros servicios de infraestructura como: caminos rurales internos, vivienda rural y crédito para el desarrollo rural.⁵⁶

⁵⁶ KAREN PATRICIA HERNÁNDEZ SEGURA Y CAROLINA PINEDA NÚÑEZ. Análisis comparativo de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, La Ley de Tierras y Colonización Y el Proyecto de Ley del Instituto de Desarrollo Rural. San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica 2009. Pág. 93.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONFLICTOS LEGALES

SECCIÓN PRIMERA

PROBLEMA ESPECÍFICO DE LA LEGITIMACION EN EL CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS EN SUS DIFERENTES ETAPAS

A. Legitimación del beneficiario formal del IDA por daños de terceros ante el poder judicial

Este supuesto y uno de los motivos de este Trabajo Final de Graduación es uno de los múltiples casos y situaciones que suceden en el día a día en la vida práctica y actual de muchos parceleros del país, quienes, a pesar de ejercer sus derechos y actividad agraria, de conformidad con lo establecido en la normativa, según el Contrato de Asignación de Tierras, la Ley de Jurisdicción Agraria, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario y Ley de Tierras y Colonización, se les imposibilita jurídicamente reclamar sus derechos, por la burocracia, decisiones políticas, obstáculos y daños de terceros, entre otros, por consiguiente, no se hacen efectivos los esfuerzos de toda una lucha del beneficiario a la hora de exigir una respuesta pronta y cumplida de la Administración.

En esta sección se desarrolla lo que sucede en casos reales que se encuentran en los Juzgados Agrarios, donde el beneficiario, adjudicatario, ocupante, parcelero, o como sea la denominación, sin importar en la condición y calidades que ostentan, la administración no actúa diligenciando eficientemente los procesos administrativos, todo lo contrario, en lugar de estar a favor de las personas que cumplen con los fines de la Institución, obstruyen su trabajo, como se explicará a continuación:

Una beneficiaria y poseedora por más de treinta años de una parcela, según acuerdo de Junta Directiva, en la sesión celebrada, cumpliendo a cabalidad con las formalidades exigidas del Instituto de Desarrollo Agrario, dicha posesión ha sido, a vista y paciencia del IDA, incluso con su ayuda, ha sembrado agricultura, de hecho, se la adjudicaron desde la fecha cuando la posee, los funcionarios del ente la visitan periódicamente y ellos reconocen que la persona que ha trabajado hasta el momento es la indicada beneficiaria, desde que la adquirió la posee de forma quieta, pública, ininterrumpida y a título de única dueña, pese a que está inscrita a nombre del Instituto de Desarrollo Agrario, es su legítima beneficiaria y, como tal, ejerce desde dicha fecha actos de explotación agraria y ganadera.

La limpia y siembra de pastos para ganado, árboles frutales, reforesta y cuida una reserva forestal de diez hectáreas aproximadamente, al costado este de la parcela en la colindancia con un río. Dicha reserva ya tiene más de 30 años con la que rescató flora y fauna natural de la zona, construidas cercas alrededor de toda la finca e internas, por lo que existen cuatro apartados para administrar el pasto para el ganado de cría y agricultura, árboles frutales y granos, entre otros cultivos, es donde produce lo necesario para vivir, de hecho, con el producto de su trabajo en esta parcela crió a sus hijos, 10 en total, todos mayores de edad. En ella construyó su modus vivendi, en sí, es su hogar y lugar de trabajo.

Según expediente Administrativo, la Municipalidad de la localidad realizó una Inspección a solicitud de algunas personas que, en realidad, nada tienen que ver con la propiedad, todo en ausencia de la beneficiaria, alegando que por la propiedad pasa un camino público, lo que no es cierto, pues la parcela es una más de un Asentamiento

Agrario, creado por la Institución, que previó calle pública y acceso para cada parcela, la Municipalidad no tiene competencia en este asunto, por cuanto la propiedad en conflicto son terrenos del IDA, es propiedad privada y el conflicto se genera dentro de dicha propiedad. No obstante, pese a que no se trata de camino público, la Municipalidad insiste en aplicar la Ley de Caminos. Dentro de la parcela nunca ha existido camino, ni de hecho ni de derecho para terceras personas.

El Código Municipal, atribuye al Concejo la potestad de dictar las medidas de ordenamiento urbano, razón por la cual corresponde únicamente al Concejo la declaratoria de un camino público, no al señor alcalde, como sucede en este caso, por lo que la resolución que así lo indica es nula por falta de legitimación del órgano que la dicta, además, no existe camino público en la hoja cartográfica, por lo que el concepto de reapertura no cabe en este caso.

Este procedimiento administrativo fue notificado al Instituto de Desarrollo Agrario, Interponiendo los Recursos de Revocatoria con Apelación en Subsidio en tiempo y forma, pues fue notificado por fax, para que fuera el Concejo el que resolviera: ordenó con lugar el Recurso de Revocatoria interpuesto contra el Acto Administrativo del señor, en su defecto, se admitiera el Recurso de Apelación ante el Concejo, a fin de que declarara nulo dicho acto, para mantener los derechos a la propiedad privada consagrada en la Constitución Política y pedir audiencia ante el Concejo para hacer valer los derechos de la beneficiaria, pues ofreció pruebas testimoniales y documentales con los cuales iba a probar los hechos.

El Alcalde Municipal resolvió declarando inevaluable el Recurso de Revocatoria, además, que el Concejo no había resuelto el Recurso de Apelación interpuesto por la beneficiaria y su abogado, la Municipalidad, pidió al ingeniero de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal que incluyera dentro del Inventario de Caminos la ejecutoria de la resolución, violando el Debido Proceso y el Derecho a la legítima Defensa, pues la beneficiaria no fue notificada de la resolución.

El abogado del Instituto de Desarrollo Agrario, lejos de entrar en defensa de los derechos del inmueble y los de la beneficiaria de la parcela, que es lo que corresponde en estas situaciones, envía una nota a la Municipalidad, consintiendo implícitamente los actos municipales, y le pide que indique los rumbos exactos donde atravesaría el camino, con el fin de hacer las gestiones pertinentes ante el Departamento correspondiente del Instituto de Desarrollo Agrario, en clara afectación a los derechos, tanto la institución como la Municipalidad, conociendo que la beneficiaria es la perjudicada y debería saberlo, no se le notifica la gestión, pese a los daños que sufre.

La municipalidad responde la nota e indica que, en conjunto con vecinos, iniciaron la demarcación de la calle pública, como si fuera una ciudad, cuando son parcelas agrarias y con evidente mala fe se afectó la parcela, todo esto para justificar un capricho político del Alcalde que trata de ser reelecto.

Se introdujeron a la parcela a la fuerza, las cercas fueron violadas, los postes arrancados y los tractores dentro de la propiedad afectaron el terreno, con tres motosierras, el Alcalde, un ingeniero, sin permiso ni consentimiento de la beneficiaria o

del IDA, iniciaron la tala de árboles, haciendo una trocha de 14 metros de ancho por 700 metros de largo aproximadamente, que inició al oeste de la finca y finalizó en la colindancia este por todo el largo de ella, talando y derribando montaña que incluye una reserva forestal con una edad de 30 años aproximadamente, hasta llegar al río en la colindancia este.

Que suman no menos de 150 árboles, en la que incluye corte de tierras, raspando toda la parte fértil del suelo. Pues en total han arruinado más de 15 000 metros cuadrados de suelo, dejándolo infértil, alteraron la estética de la finca, por cuanto partieron en dos partes el fundo, perturbando y alterando los Derechos posesorios que ejercía la beneficiaria, se ha puesto en peligro la seguridad de los animales como ganado y caballos e, incluso, se han ido de la finca porque arrancaron cercas.

De lo anterior se infiere que, pese a la información que maneja la institución, de una beneficiaria que cumple con la legislación, plazos, etapas y finalidades de la Institución, el IDA, con una conducta omisiva, no tramita en su administración el título de posesión provisional que se entrega una vez finalizado el periodo de prueba, como lo establecen los art. 42, 43 siguientes y concordantes del Reglamento de Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras.

Tampoco el título de propiedad, según Art. 45 de dicho reglamento, pues ya cumplió el tiempo de las limitaciones del IDA e, incluso, ya deben realizarse los levantamientos en las propiedades, sin embargo, no sucede esto, pues no se gestionan dichos actos, en perjuicio de los parceleros, así cuando llegan terceros a perturbar la posesión, causan daños y perjuicios, el IDA no asume la defensa, sino que consiente las

actuaciones en el fundo, incurriendo en evidente Morosidad Administrativa injustificada. Para aclarar, en este caso, no se trata de un interés público sobre un interés particular, pues la razón de ser del camino obedece a caprichos como se mencionó, de la Alcaldía, sin estudios técnicos que lo fundamenten, sino meramente decisiones antojadizas de algunas personas.

Además, todas y cada una de las familias que habitan el pueblo tienen su acceso debidamente organizado desde la creación del Asentamiento por el IDA.

Entonces, aunque legitimado por las calidades de beneficiario, pues computa el tiempo que se exige y demostró capacidades para que la propiedad se le traspase, no se realiza. El IDA quien debe legalmente asumir activamente la defensa ante daños de terceros, como es su obligación, por estar inscrita la propiedad, todavía a su nombre, no lo hace, entorpeciendo el trabajo del adjudicatario, como resultado de la negligencia de la Administración.

Respecto del tema, el Dictamen 072 del 15 -03- 2001, de la Procuraduría General de la República se refiere:

En ese sentido, el beneficiario que se encuentra a prueba no ejerce actos posesorios como dueño del inmueble, sino como simple adjudicatario sometido a un proceso de demostración de sus capacidades para poner en producción la correspondiente parcela. Entonces, debe entenderse que durante ese período de prueba es el Instituto de Desarrollo Agrario quien a través de los adjudicatarios ejerce posesión agraria sobre los inmuebles objeto de parcelación, y no éstos últimos.

Tanto es así que si llegaran a surgir conflictos posesorios con terceros durante este período, es el Instituto de Desarrollo Agrario el que tiene la legitimación procesal para acudir ante los tribunales de justicia en defensa de los intereses involucrados (incluidos, por supuesto, los de los propios adjudicatarios).

Ahora bien, si existen casos de parceleros del IDA con decenas de años ejerciendo actividad agraria, sin que dicho Instituto haya procedido a formalizar el respectivo documento de traspaso, como se afirma en los criterios legales aportados, resulta obvio que, para ellos, ha pasado sobradamente el período de prueba, por lo que, para esos casos, se puede tomar el estipulado en el contrato de adjudicación (el Lic. Carlos García Anchía, Director de Asuntos Jurídicos del Instituto, afirma en su Oficio No. DAJ-701-00 de 13 de noviembre del 2000 que dicho dato sí se incluye en los respectivos contratos), o bien, si no constara, se puede usar como parámetro el período de prueba que normalmente se hubiese establecido bajo circunstancias iguales, recordando que tal determinación debe ser razonable.”⁵⁸

Asumiendo que se tome un periodo de prueba de cinco años que es el tiempo que prudencialmente se fija, la beneficiaria ya sería registralmente la propietaria y respectiva legitimada para enfrentar todas las situaciones descritas, la competencia para intervenir sería de la dueña registral, y no de la institución.

58 Procuraduría General de la República, Dictamen 072 del 15 -03- 2001.

Continúa explicando el mencionado Dictamen:

*“se manifestó como razonable el plazo de cinco años como período de prueba en cuanto a la creación de cooperativas agrarias”.*⁵⁹

Es decir, se toma como referencia genérica en los casos de los demás parceleros, sigue rezando el Dictamen:

*“De otra parte, si también llegan a darse problemas de determinación del período de prueba en vista de que el Instituto en algunos casos nunca llegó a expedir a favor del adjudicatario un título de posesión provisional (artículo 65 ibíd), pero los beneficiarios sí fueron seleccionados, las tierras fueron efectivamente parceladas y entregadas, y desde entonces se ha venido ejerciendo por aquellos una debida explotación de la tierra, puede acudirse para solventar tal conducta omisiva a la demostración mediante prueba indubitable del momento en que pudo haberse producido el acto adjudicatario.”*⁶⁰

En este caso, como ha venido interpretando, la Procuraduría General de la República, la solución sería entonces probar la legitimación ante los Juzgados Agrarios Respectivos, tanto la posesión como su derecho de propiedad, apersonar al Instituto de Desarrollo Agrario, como parte del proceso y demandar a la Municipalidad en cuestión, en conjunto con el Alcalde y sus colaboradores. Por consiguiente, todo esto en aras de demostrar la legitimación de una beneficiario que se hubiera evitado, quizás si se diligenciaría eficientemente y elimina la conducta omisiva o morosidad administrativa de la Administración Pública en sus procedimientos.

59 Procuraduría General de la República, Dictamen 072 del 15 -03- 2001.

60 Procuraduría General de la República, Dictamen 072 del 15 -03- 2001.

No obstante, en este caso, se solicita a la Junta Directiva del IDA que reconozca el tiempo en posesión y que se otorgue de inmediato el título de propiedad de la beneficiaria sin más dilación.

A.1. Caso donde el tercero es un Ente Público

En este caso, es la Municipalidad quien perturba la posesión de un beneficiario, la defensa a este daño y perjuicio comprobado ciertamente, la asume el parcelero, quien se afecta de forma directa y el IDA, sin embargo, de no hacerlo acarrea responsabilidades propias, a su vez, ahora bien, como ya se mencionó, por un capricho antojadizo de personas no puede causarse agravio de esa magnitud, en aras de intereses de una colectividad que no tiene razón de ser, pues tal justificación carece de fundamento, ya que dicho beneficio ya existe, que sería el camino o acceso que tiene cada parcela, dada por el instituto que formó dicho Asentamiento.

Sobre el tema, el Tribunal Agrario, en sentencia 380-2010, explica lo siguiente:

Es menester precisar y distinguir que para que un daño o perjuicio sea indemnizable, han de confluír, básicamente, las siguientes características: Debe ser cierto, real y efectivo. (Sala Primera de la Corte, No. 112 de las 14:15 horas del 15 de julio de 1992 y No. 714 de 16:20 horas del 18 de setiembre del 2002). Asimismo, en cuanto a la prueba de los daños y perjuicios, rige el principio de la carga probatoria consagrado en el artículo 317 del Código Procesal Civil, al respecto, la jurisprudencia nacional ha establecido lo siguiente: "En materia de daños y perjuicios, tema sobre el cual existe una

larga experiencia, el elemento probatorio juega un papel muy importante. Quien los alegue debe probarlos, igualmente, quien los niegue, salvo el caso del daño moral subjetivo al cual es consentido a los jueces valorarlo según las reglas de la experiencia, la lógica y la ciencia, sin sujeción a ningún otro criterio probatorio. En el sistema procesal moderno aún tiene plena vigencia el aforismo romano *judex secundum allegata et probata partium decidere debet*. Esto significa la limitación de los jueces a poder dictar sus sentencias a todo cuanto las partes aleguen y prueben. La simple alegación de un hecho no basta para su condena porque es la parte quien está en la obligación de ofrecer las pruebas en tiempo, lograr del juzgador su admisión, presentarlas para ser evacuadas, y finalmente, dentro del proceso de valoración probatoria, tarea por excelencia del juzgador, atribuirle a esos elementos probatorios el valor necesario para acreditar el hecho formulado.”⁶¹

Para que el daño sea indemnizable, deberá ser causado por un tercero, que no haya sido reparado aún y, sobre todo, existir un nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño, para que así la reparación de ellos por la destrucción ocasionada sea íntegra.

De igual manera, explica el Tribunal Agrario, en sentencia 407-2008, manifiesta:

”El resarcimiento en los daños y perjuicios debe ser íntegro a la persona que los ha sufrido, sin que exista exclusión alguna al daño moral. Ciertamente, existen daños materiales no vinculados con el moral, pero en este caso esa situación es diferente, debido a que, conforme al estilo de vida del actor acorde con la actividad a la que se dedica, es decir,

61 Tribunal Superior Agrario. Sentencia 380-2010

la producción agraria, el haber sufrido de manera repentina la destrucción de su cultivo, desencadena una serie de efectos que inciden directamente en su estado anímico.”⁶²

Es decir, probar los hechos por las partes interesadas dependerá de su resarcimiento y repartir responsabilidades por decisiones que, incluso, son meramente de carácter y color político, le corresponde al órgano Jurisdiccional.

B. Casos concretos de legitimación a nivel administrativo

Es el caso donde los beneficiarios cumplen a cabalidad con las exigencias de la institución, (plazos, etapas) y, pese a todo, no se les resuelve su situación con la debida rapidez, sino que pasan los años y continúan estancados en la misma posición y ocasionan una situación precaria para las personas. Pese a que es la Junta Directiva la que asigna el fundo y ordena la Inscripción, no respeta los plazos y no actúa responsablemente, (omisión) dejando como resultado los daños y perjuicios causados.

No es justificación como lo ha reiterado la Procuraduría General de la República, en otras ocasiones; la morosidad administrativa, tampoco la afectación de intereses públicos, pues las personas ya tienen en posesión más de treinta años y no se les entrega el título.

62 Tribunal Agrario en sentencia 407-2008

Además de la conducta antijurídica y, por ende, contrario a derecho dejar a discreción de la Junta Directiva u otro órgano, el decidir si se otorgan o no escrituras con los plazos inexactos o antojadizos y consciente por parte de la Administración.

Contrario a la Constitución, decidiendo cuándo y cómo, con absoluta e indebida discrecionalidad, otorgar las escrituras públicas de traspaso. La circunstancia que transcurran los años sin actuar, estaría generando distorsiones al propósito que debe satisfacer la Institución, el retardo constituye actitudes reprochables de la Administración y deben ser absolutamente erradicadas hacia el futuro. La utilización del recurso la "morosidad administrativa" solo debe darse excepcionalmente, debiendo ser la práctica administrativa el otorgamiento de títulos a los beneficiarios en el momento de cumplirse satisfactoriamente el período de prueba, con la inclusión en la correspondiente escritura de las limitaciones para disponer del inmueble por el período de quince años.

Así mismo, en el Dictamen 140 del 16 de junio del 2000 de la Procuraduría se refiere a lo que interesa:

“Si se produce un levantamiento anticipado de limitaciones, el Instituto de Desarrollo Agrario perderá la posibilidad de asegurarse que las personas que sean propietarias del inmueble adjudicado, como futuros compradores, sean efectivamente sujetos con capacidad técnica suficiente para desarrollar una correcta actividad agraria. Nótese que transcurridos los quince años, el Instituto solo cuenta con una acción para adquirir la parcela, si se desprende que se está produciendo una concentración o

Subdivisión excesiva, pero ya no entra a calificar el tipo de persona que la detentará.”⁶³

De igual modo, es muy posible que algunos adjudicatarios esperaran hasta el momento cuando se les entregue el título de propiedad para proceder a deshacerse de la parcela con fines de lucrar con ella, por lo que si existen las limitaciones del artículo 67 de la Ley de Tierras y Colonización, se les dificultará esa maniobra. Es claro que antes de la entrega del título no manifestarán su verdadera intención, toda vez que cualquier acto, en ese sentido, será razón suficiente para que no se les conceda el beneficio.

En la misma idea, si los adjudicatarios con título desean disponer del inmueble por alguna razón justa, igual pueden solicitar al Instituto les autorice para hacerlo, por lo que ningún perjuicio se les estaría causando si no se les levantan las limitaciones; pero si el motivo es ilegítimo, el Instituto, con la existencia de las limitaciones puede negarse a autorizar o, en caso de que ya se hayan llevado a cabo los actos fraudulentos de disposición, puede pedir la declaratoria de nulidad de los actos y la reversión de la parcela a su dominio.

Por todo lo expuesto, no solo es legalmente imposible tomar en cuenta para efecto de levantamiento de limitaciones el tiempo de posesión de los adjudicatarios sobre el inmueble antes del momento en que el Instituto debe otorgar el correspondiente título, sino

63 Procuraduría General de la República. Dictamen 140 del 16 de junio del 2000.

que es también inconveniente por la afectación a los intereses públicos involucrados.

Para terminar, y en cuanto a la posibilidad de consignar en la escritura de otorgamiento del título un plazo menor al establecido en el artículo 67 de la Ley No. 2825, se remite a lo indicado sobre este extremo en el dictamen C-040-96 de 6 de marzo de 1996, bajo el entendido que la disminución que se haga debe ser la comprendida entre el momento en que el Instituto debe otorgar el título por el vencimiento del período de prueba y en el que efectivamente lo hace:

Lo procedente, ahora, es advertir que dicha circunstancia, por la naturaleza y alcances de ella, conviene que sea consignada por el Notario Público que otorgue la escritura correspondiente, con indicación expresa, en tal caso, que se hace con vista en el expediente administrativo que al efecto se ha levantado y con fundamento en el acto administrativo que por tal razón se deberá dictar.

Así, se estaría "rectificando la morosidad administrativa" de no extender u otorgar la escritura pública de traspaso por parte del IDA y a favor del beneficiario, en el tiempo debido, eso sí, habiéndose constatado, previamente, el cumplimiento de las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico, lo cual queda siempre bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración activa.

A su vez, en el dictamen 072 del 15 de marzo del 2001 menciona:

“Si es posible computar dentro del plazo para determinar la existencia de morosidad administrativa, el transcurrido entre la declaratoria de beneficiario y el otorgamiento del título, siempre y cuando ese beneficiario haya entrado en posesión del inmueble desde el momento del dictado del acto que lo declara beneficiario.

Así, pues, la hipótesis que se nos plantea (período transcurrido entre la declaratoria de beneficiario (que entendemos es el adjudicatario) y el otorgamiento del título) no puede comprenderse dentro del concepto de "morosidad administrativa", toda vez que, en ese lapso, estaría incluido el denominado período de prueba, que es el que sirve de parámetro al Instituto para determinar si el adjudicatario ha cumplido eficientemente con su actividad agraria sobre el terreno a él asignado.”⁶⁴

Por consiguiente, si se corrige la demora en el otorgamiento del título, siempre y cuando no se tomen en cuenta los plazos de otras etapas, se estaría cumpliendo con los fines de la institución y del derecho.

64 Procuraduría General de la República. Dictamen 072 del 15 de marzo del 2001

C. Conflictos entre propietarios y ocupantes

Los parceleros, por diferentes motivos, ya sean socioeconómicos, enfermedades, entre otros, dejan las parcelas asignadas por el IDA, sin importar lo que jurídicamente conlleva sus actos. Seguidamente se explicará, cómo personas con aptitud agrícola, no son tomadas en cuenta a la hora de reasignar dichas parcelas.

Es poseedor (ocupante) de buena fe de la parcela de un Asentamiento, terreno para agricultura, desde hace más de 15 años, los propietarios registrales del inmueble le donaron verbalmente dicha finca, desde esa fecha ejerce posesión, la tiene limpia de malezas, ejerce explotación agrícola, siembra granos, tiene pastos mejorados, árboles frutales, cercas eléctricas alrededor de toda la finca, varios apartados para el ganado, entre otras, ejerce una actividad económica organizada dirigida a la producción y cría de animales, árboles y vegetales, construyó una humilde casa de habitación, donde siempre habitó con su familia, produce lo necesario para la subsistencia del grupo familiar, le introdujo todas las mejoras que tiene el fundo.

Lo recibió siendo un fundo perdido, descuidado totalmente por sus propietarios registrales, lo posee de forma quieta, pública, ininterrumpida a título de único dueño, de buena fe, es el legítimo poseedor de ella, por lo tanto, ejerce actos de explotación agraria y ganadera, dicha posesión ha sido a la vista y paciencia del IDA, y ellos mismos reconocen que es la persona que ha trabajado la parcela, además, tiene agua potable con la ayuda del IDA, ahí construyó su modus vivendi.

Los actos posesorios del ocupante fueron reconocidos por los Juzgados Agrarios, proceso que fue del conocimiento del IDA y que nunca se opuso, no obstante, pidió el IDA iniciar el proceso de revocatoria y nulidad de título contra los donantes, faltaba que se le hicieran los estudios al poseedor para que lo calificaran como idóneo y lo declararan beneficiario de la parcela.

No obstante, el IDA finalizó el proceso con la nulidad de título y obvio regresó a ser propiedad registralmente de él, sin embargo, nunca inició los estudios del ocupante, pese a que trabajó el fundo con las mejoras hechas desde hace más de 15 años, esto era para la formalidad, pues no cabe duda del cumplimiento con los fines y requisitos de la institución del ocupante, la Institución ya tenía otra opción para la parcela mejorada grandemente.

El Administrador Regional los notifica y ordena suspender cualquier tipo de trabajo y mejoras del inmueble en litis y amenaza que, de lo contrario, sería desalojado administrativamente. En la misma notificación se le previno que podría apersonarse a las oficinas del IDA para hacer valer sus derechos y cuando llegó a la oficina Regional fue recibido, diciéndole que no tenía derecho alguno en esa parcela.

El ocupante recurrió al Juzgado Agrario a proteger su posesión y producción agraria contra el demandado, que es el IDA, por la amenaza y violación a su derecho, que le asiste de posesión y propiedad, se solicitó un reconocimiento judicial y el Juzgado le ordenó al ente suspender cualquier orden de desalojo que busque despojar de la posesión del inmueble en litis al ocupante, bajo el apercibimiento de que si incumplen podrá ser perseguido por el delito de desobediencia a la autoridad, y si el IDA le adjudica la

propiedad a terceros, deberá pagar mejoras que el poseedor haya hecho por esa cantidad de tiempo que tiene habitando la parcela, más daños y perjuicios.

El proceso escalonado al que se deben someter para poder adquirir una parcela se da, una vez establecida la parcelación normalmente, terminado el Asentamiento, el Instituto debe proceder a dar curso a las solicitudes presentadas, a fin de efectuar las adjudicaciones procedentes (artículo 55 de la Ley de Tierras y Colonización), para lo cual ha de tomar en cuenta el cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 62 de ella y el orden de prelación que estatuye el numeral 63 de la mencionada ley.

El dictamen 076 del 14 de marzo del 2002 de la Procuraduría General de la República se refiere, en lo que interesa:

“Una vez acordada la adjudicación de la parcela, el Instituto expide a favor del ocupante un título de posesión provisional en que consten sus derechos y obligaciones, entre las que debería estar la de su compromiso a cumplir las instrucciones que le imparta el Instituto para su explotación (artículos 64 y 65 de la Ley de Tierras y Colonización).

Si el ocupante cultiva el mínimo señalado por el Instituto y cumple a satisfacción todas sus demás obligaciones dentro del período de prueba que se determine, tendrá derecho a que se le otorgue título de propiedad sobre la parcela (artículo 65, párrafo segundo); caso contrario, la parcela volverá a dominio del Instituto con toda su dotación,

reconociéndosele al parcelero el valor de las mejoras necesarias o útiles que hubiere hecho de su peculio (artículo 66).”⁶⁵

Finalmente, y aunque pasados los quince años el beneficiario adquiere la plena propiedad sobre la parcela, en caso de que desee enajenarla y esa decisión conlleve la concentración o subdivisión excesiva de la propiedad a juicio del Instituto, este tendrá derecho a adquirirla por el precio que fijen los peritos nombrados por las partes, o por un tercero si hay discordia (artículo 67, último párrafo)”⁶⁶

Por lo anterior, el IDA respeta la selección y asignación de tierras, pero el parcelero incumple la normativa por abandono del fundo y otorga la explotación agraria a un tercero, el IDA tiene su procedimiento establecido y lo hace efectivo, al existir el abandono por parte del beneficiario, lo que corresponde es que pase a ser nuevamente de la Institución, y buscar un nuevo asignatario, sin embargo, al entrar en posesión un tercero y realizar mejoras, este viene a ser un aspirante más, con cierta prioridad para ser tomado en cuenta, pues el artículo 122 y 123 del Reglamento de Selección y Asignación de Tierras establece, si el resultado de calificación es positivo, correspondería a realizarse la asignación previo a cualquier desahucio, lo que continúa, según el procedimiento, es

65 Procuraduría General de la República. Dictamen 076 del 14 de marzo del 2002.

66 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las diecisiete horas y cincuenta y dos minutos del once de diciembre del dos mil ocho.

la Revocatoria del título de propiedad, así se recupera ella y él se asigna nuevamente en la normativa actual.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las diecisiete horas y cincuenta y dos minutos del once de diciembre del dos mil ocho, se pronuncia al respecto:

“Independientemente de estas razones técnico-legales que por sí solas son contundentes, no debe perderse de vista, tampoco, que antes del período de prueba no se han creado las condiciones requeridas por la ley para que el Instituto pueda determinar de modo adecuado si los posibles beneficiarios son aptos para llevar adelante una verdadera actividad agraria.

Precisamente, esa es la razón de ser del período previo a la adjudicación inicial: preparar las parcelas para que se ajusten a las necesidades de los beneficiarios, que también han de ser debidamente seleccionados, y así no cometer injusticias en el momento de rechazar una adjudicación por incumplimiento de las obligaciones impuestas al ocupante cuando se le otorgó el título de posesión provisional.

Aceptar que la posesión agraria ejercida antes de la adjudicación inicial puede ser tomada en cuenta para efecto de levantamiento de limitaciones, es aceptar también que esa

posesión puede servir para rechazar una adjudicación, o peor aún para descartar a los poseedores como posibles beneficiarios al no haber explotado debidamente el inmueble objeto de ocupación.

Recuérdese que en esta etapa ni las parcelas tienen tamaños adecuados, ni se ha brindado asistencia técnica ni capacitación, y sobre todo, ni siquiera el mismo Instituto desarrolla una estricta vigilancia sobre las labores agropecuarias emprendidas, por lo que no podría tener certeza de la posesión agraria efectivamente ejercida.

En este caso, se demuestra que la posesión es con supervisión y capacitación del Instituto, por lo tanto, los quince años de ejercerla, podrían tomarse en cuenta para el periodo de prueba, aunque según la Jurisprudencia, el periodo de prueba no puede sobrepasar los quince años, sin embargo, para estos efectos podrían tomarse en cuenta para que computen el periodo de prueba y se le extienda el título de propiedad con las debidas limitaciones de quince años más.

Respecto al desahucio que la institución de manera directa le practica al ocupante, sin razón de ser, pues tiene prioridad a la hora de formalizar su situación, tanto los Juzgados como los Tribunales Agrarios protegen su derecho de posesión y ordenan suspender cualquier orden de desalojo y, en caso de sacarlo del bien inmueble, que le paguen los daños y perjuicios realizados por el periodo que lo tuvo en posesión.

Al respecto, se pronuncia la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las diecisiete horas y cincuenta y dos minutos del once de diciembre del dos mil ocho, Exp: 08-012883-0007-CO, Res. N° 2008018434:

“III.- SOBRE EL DESALOJO ADMINISTRATIVO ANTE EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO. De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario, dicho instituto puede y debe ejercer todas las acciones a fin de recuperar los bienes inscritos a su nombre y que se encuentren ocupados ilegalmente. Así las cosas, el desalojo administrativo es uno de los mecanismos que tiene el IDA a su disposición para recuperar esos bienes, los cuales son de naturaleza pública. Cabe señalar que cuando un administrado ocupa un bien de dominio público por la vía de hecho -sin título previo que lo habilite como un permiso o una concesión- el ente público puede hacer uso del interdictum propium y recuperar, también, por la vía de hecho el bien”.⁶⁷

En conclusión, el desahucio (Capítulo X del Reglamento) y el interdicto son mecanismos que ejerce la institución, a fin de adquirir nuevamente sus propiedades, esto sin que medie la debida autorización de la Junta Directiva para que terceros continúen en la parcela y se demuestre un mal uso del fundo, ya sea para enajenar o sacar algún provecho

⁶⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las diecisiete horas y cincuenta y dos minutos del once de diciembre del dos mil ocho,

económico, en este caso, no solo se realiza la actividad Agraria organizada, sino que ha hecho productiva la parcela con mejoras e, inclusive, ha invertido en seguridad de ella, entonces, si se actúa ajustado a la normativa, debería tomarse en cuenta para adjudicarle la parcela por la posesión desde hace 15 años.

C.1. Legitimación al poseedor que ejerce actos de explotación Agraria sin ser beneficiario formal

Es el ocupante, o un tercero que llega a la parcela por distintas razones, puede ser porque el propietario se lo permite y entrega, simplemente, se instala en ella al no encontrar a nadie, desconociendo que pertenecen al IDA, (artículo 122 y 123 Capítulo X.). Según el debido proceso, quien debe ordenar el lanzamiento mediante resolución es la Junta Directiva, donde los terrenos sean revertidos a nombre del instituto, según el procedimiento que se sigue se le intima primero al ocupante sobre la posesión ilegal que ostenta, por cuanto su permanencia, hasta no ser autorizada por la Junta Directiva, se advierte cesar todas las mejoras hechas, de continuar introduciéndolas, queda bajo su responsabilidad y serán reconocidas solo las útiles y necesarias para el desarrollo del predio, además de tener 10 días para el desalojo, recibida la segunda intimación.

Según el caso anterior, donde la Institución conoce al ocupante, lo supervisa, pues realiza inspecciones periódicamente, las cuales constan en el expediente del procedimiento, cuando la prueba demuestra que se siguen los fines del IDA en cuanto a la parcela y procede a calificar como elegible al ocupante y se envía la solicitud a la Junta

Directiva, para determinar si se admite, en este caso, no procedería el desalojo, porque se le realizará el estudio correspondiente, pese a esto puede darse un reubicación, según lo estime la Institución a su conveniencia y sea aprobada por la Junta Directiva.

Lo que procede es la legalización de la ocupación ejercida sobre predios del Instituto (Capítulo XI del Reglamento), una vez demostrada la actividad agraria ejercida y el cumplimiento de requisitos del procedimiento, ajustado a derecho, según artículo 124 concordantes y siguientes del Reglamento de Selección y Asignación de Tierras y artículo 68 de la Ley de Tierras y Colonización.

SECCIÓN SEGUNDA

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LA LEGITIMACIÓN DEL BENEFICIARIO FORMAL CON MÁS DE QUINCE AÑOS DE POSEER PARCELA, CUYO PROPIETARIO REGISTRAL ES EL IDA ANTE EL PODER JUDICIAL POR DAÑOS DE TERCEROS

A. Legitimación del Beneficiario Formal respecto de procesos administrativos y judiciales

En esta sección se desarrolla cómo los Tribunales Agrarios han analizado la competencia de los conflictos en esta materia, respecto de la legitimación de los beneficiarios de los programas de parcelación del IDA y los diferentes criterios que se han tomado en cuenta para establecer a quién corresponde conocer estos conflictos.

Como se ha venido explicando, la legitimación de los parceleros, por la naturaleza del Contrato de Asignación de Tierras, es difícil demostrarla en un litigio, sin que se apersona el Instituto, de previo o en conjunto con el beneficiario en la litis, probando así que ejercen su posesión legalmente, esto menoscaba los derechos de las personas a la hora de la defensa de ellos y a la libre disposición del bien, sin embargo, existen fundamentos legales de sobra para obligar al Ente a la debida representación o coadyubancia con los parceleros.

El Tribunal Superior Agrario, en Voto No. 91 de las 10 horas del 15 de febrero de 1994, reiterado en el No. 102 de las 9:50 horas del 10 de marzo de 1999, sentencia 00379, señaló lo siguiente:

“...VI.-Desde hace algún tiempo, nuestra jurisprudencia, ha venido delimitando los contornos de la materia agraria. El aspecto fundamental que ha privado para ello, es el criterio de la actividad agraria que es el mínimo común denominador de los Institutos del Derecho Agrario. A pesar de ello, todavía quedan aspectos que no han sido definidos claramente, y uno de ellos se refiere precisamente a los casos o juicios en donde es parte un ente público del Estado (como podría ser el Instituto de Desarrollo Agrario) y se discute sobre aspectos relacionados con la legislación agraria, o con alguno de los Institutos de nuestra disciplina; el problema se plantea, no tanto cuando se discute sobre el régimen patrimonial del Estado (vía civil de hacienda), sino fundamentalmente cuando se busca la nulidad de actos o disposiciones de la Administración Pública. En un principio, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, estableció en sentencias No. 117 de las quince horas del seis de setiembre de mil novecientos ochenta y cinco, y No. 175 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del tres de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, que la competente para conocer y resolver asuntos tramitados contra el Instituto de Desarrollo Agrario, lo era la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. Posteriormente en resoluciones No. 114 de las quince horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos ochenta y ocho y No. 149 de las quince horas cincuenta y cinco minutos del trece de julio de mil novecientos ochenta y ocho, se sostuvo de dichos asuntos, debían ser tramitados dentro de la Jurisdicción Agraria, indicándose lo siguiente: "En efecto, la Jurisdicción Agraria es improrrogable y debe ser ejercida por Tribunales especializados

en la materia, con independencia de los sujetos que figuren como parte en los procesos, según los artículos 5 y 15 de la Ley de comentario. Ello hace que para determinar quién tiene la competencia para conocer de un asunto, resulte de segundo orden si la administración es actora o demandada, pues siempre habrá de sujetarse a los principios que gobiernan el proceso agrario, caso los de oralidad, inmediatez o inmediación de la prueba, que sirven de fundamento al artículo 48 *ibídem*. De modo que, no por el hecho de que se impugne o pide la nulidad del acto administrativo el asunto deba radicarse en la jurisdicción contencioso administrativa, pues lo predominante es la materia agraria y no el carácter de ente público. De ahí que si el caso se encuentra previsto entre los que indica los artículos 1 y 2 de la Ley de Jurisdicción y la doctrina que la informa su conocimiento corresponde a los Tribunales Agrarios." (Lo subrayado no es del original). Sin embargo, en ninguna de las resoluciones anteriormente citadas, se hizo una clara distinción entre aquellos procesos Contenciosos propios de la vía civil de hacienda, y los procesos Contenciosos de Plena Jurisdicción o de anulación de actos emanados de la Administración Pública. En la sentencia No. 183 de las quince horas cinco minutos del treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa, la Sala Primera, establece por primera vez, una distinción entre ese tipo de procesos. En cuanto al proceso Contencioso "AGRARIO" de Plena Jurisdicción, dice lo siguiente: "I.- El contencioso agrario es un proceso establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No 3667 del 6 de setiembre de 1968, cuyo conocimiento compete a la jurisdicción agraria cuando el objeto en discusión es propio del Derecho Agrario. Concretamente, cuando se trate de la aplicación de la legislación agraria vigente, o el asunto provenga de las diversas actividades ejercidas por la empresa agraria (la primaria de producción, y las conexas de transformación, industrialización o comercialización de productos agrícolas), o

se están en discusión contratos agrarios, propiedad, posesión, o cualquiera de los Institutos Jurídicos de la disciplina. En un proceso que no pierda su naturaleza conforme fue concebido, pero por la especialidad de las normas por aplicar e interpretar su conocimiento le fue confiado por el legislador al Juez Agrario. Ello se encuentra previsto en el artículo 79 de la Ley de Jurisdicción Agraria. Esta Ley, como es lógico por ser de mil novecientos ochenta y dos, es posterior a la de lo contencioso administrativo. En este sentido, independientemente de participar en el proceso un ente público, la especialidad de la materia agraria atrae a la contencioso administrativa -como también ha sucedido con asuntos conocidos otra como civiles, comerciales, penales y otros, con la única salvedad prevista en la Ley que es la materia laboral- pues por el hecho de tratarse de un ente de naturaleza administrativa ello no implica estar sujeto única y exclusivamente a esa jurisdicción, como efecto sucede en materia donde el Estado es parte en otras jurisdicciones especializadas, tal es el caso de la laboral o de tránsito. El contencioso agrario tiene una sólida raigambre jurídica en ambas leyes, entendiéndose aplicable el proceso ya pautado, pero necesariamente siendo adecuado a los principios propios del Derecho Procesal Agrario, tal es el caso de la verbalidad con lo cual las diligencias de pruebas podrán ser expeditas y rápidas, además de que operarán en forma más eficiente los principios consustanciales a este de la inmediatez y concentración, pero también en este proceso el Juez deberá asumir una actividad más dinámica impulsando el proceso, sin necesidad de esperar la gestión de parte, podrá ordenar prueba cuya presencia en el juicio juzgue importante por acercarse a encontrar la verdad real y no solo formal, las normas se interpretan en una forma muy amplia, sin sujeción estricta a las normas del derecho común, y siendo también importante la incorporación para el contencioso agrario del

principio de gratuidad de la justicia, en su doble aspecto de no ser necesario pagar por ningún acto judicial, y tampoco será necesario el afianzamiento de costas.”⁶⁸

Como se colige de lo anterior, al Tribunal Superior Agrario le corresponde conocer de los procesos agrarios, por razón de la materia, aunque una de las partes sea una institución estatal como el IDA, y no al Contencioso Administrativo, sin embargo, es el Tribunal Contencioso Administrativo el que conoce sobre el asunto, cuando se debe reparar el daño por la conducta reprochable de la Administración y da los parámetros en la correcta aplicación e interpretación de sus normas.

Continúa diciendo la Sala en la misma sentencia:

“...que la jurisdicción y competencia agraria son improrrogables, que deben ser ejercidas por Tribunales Especializados en la materia y que a ello no se opone el hecho de que figuran como parte el Estado o una institución pública...”⁶⁹

68 Tribunal Agrario, San José, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete.

69 Tribunal Agrario, San José, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete.

Sin embargo, hay diversas opiniones en cuanto a la procedencia o no de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo:

“VIII... han surgido tesis contrapuestas en la misma Sala Primera de la Corte, quien es a la que, en última instancia, corresponde definir estos conflictos de competencia. Lo anterior, ha provocado un debate a nivel nacional (Ver los Comentarios de Sentencia de César Hines C., en Revista Iustitia No. 64, página 12, y de Álvaro Meza Lázarus en Revista Iustitia No. 68 página 18). El Dr. Rafael González Ballar, comentando la sentencia referida al contencioso agrario dice lo siguiente: "De lo transcrito podemos extraer varias observaciones importantes: a-) en primer término, se define con claridad. Una híbrida subespecie de proceso denominado contencioso agrario", b-) derivado en la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (corresponde a la número 3667 de 12 de marzo de 1966 y no como por error se indica), c-) que pasa a seguir la naturaleza propia de la ley en su aparente origen ("es un proceso establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa... que no pierde su naturaleza conforme fue concebido..." señala la sentencia) ch) debe sujetarse a principios y normas del derecho procesal Agrario”⁷⁰

70 Tribunal Agrario, San José, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete.

Sin embargo, según jurisprudencia, cualquier tribunal puede conocer de estos conflictos, para verificar la legalidad de los actos de la Administración. Como lo indica el Tribunal Agrario, sentencia 00379, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete, expediente 07-160137-0465-AG.

"...VII.- Si la norma otorgó el carácter de derecho subjetivo a la posibilidad de impugnar los actos ilegales "de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público" (art. 49 prf.1), surge la segunda característica de este derecho, cual es que puede ser ejercido ante cualquier tribunal de la República al que la ley le haya delegado esas atribuciones. Por ello, estima esta Sala que no quebranta el orden constitucional, la decisión del legislador de crear jurisdicciones especializadas en las que pueda ventilarse la legalidad de los actos de la Administración Pública, como lo es la jurisdicción agraria."(Lo subrayado no es del original). Sala Constitucional, No. 2023 de las 15 horas 57 minutos del 3 de agosto de 1993..."⁷¹

Es decir, los Tribunales Agrarios son competentes para conocer todo lo referido a la aplicación de la legislación agraria en general y, en particular, de los actos y Contratos realizados por el empresario agrario, derivados del ejercicio de actividades agrarias empresariales o actividades conexas, prevalece el criterio objetivo.

71 Tribunal Agrario, San José, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete.

Fundamenta por qué los Tribunales Agrarios son los llamados a conocer de los conflictos que corresponden a este Trabajo Final de Graduación y que van a dar la pauta para establecer la competencia en estos casos. El Tribunal Agrario continúa indicando:

“V. El acto agrario administrativo se integra de intereses jurídicamente relevantes nacidos del ejercicio de la función administrativa y la regulación de la agricultura por un ente público agrario. Si se distingue a las normas reguladoras de los actos agrario administrativo, habrá unas específicamente agrarias y otras administrativas de carácter general. Las específicamente agrarias son aquellas que contienen regulaciones en torno al motivo, contenido, causa y fin del acto agrario administrativo. Su núcleo gira en torno al concepto de agrariedad, pues presentan como rasgo el desarrollo de un ciclo biológico en la actividad agraria para el cumplimiento de la función económica, social y ambiental de los institutos del Derecho Agrario. Por ello, se ha afirmado que “El acto agrario administrativo se diferencia del resto de los actos administrativo por su fin específico, el cual es el cumplimiento de la función social de la empresa agraria. El análisis del fin del acto agrario administrativo es una de las etapas más ricas en posibilidades: el acto estará viciado si su fin no se adecua a los fines del derecho agrario, entre otros, el bienestar de la familia campesina, la subsistencia alimentaria del país y la plena realización de la justicia de las relaciones inmediatamente conexas a la agricultura.” (CHACÓN CHANG, Héctor y otra. El proceso agrario-administrativo. Análisis del Conflicto de Competencia entre las Jurisdicciones Agraria y Administrativa. Tesis de Grado. Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1993, pág. 64).”⁷²

72 Tribunal Agrario, San José, de las 11 horas y cinco minutos del 10 de mayo del dos mil siete.

Según Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 00229, expediente: 90-000229-0004-AG, a las tres horas del 20 de julio de 1990, la ley procesal es de acatamiento inmediato.

“Confirme a la doctrina y jurisprudencia la ley procesal es de aplicación inmediata, salvo disposición expresa en contrario que no contiene la Ley de la Jurisdicción Agraria.”⁷³

Por lo tanto, el cumplimiento con los fines y principios que caracterizan al derecho agrario, se toman en cuenta para establecer competencias y presentar los conflictos en los juzgados respectivos. Así mismo, la legitimación de los beneficiarios formales del IDA por materia se tramitará en los Juzgados y Tribunales Agrarios del país, no obstante, se podrá presentar en los Tribunales Contenciosos como ya se explicó, los procesos donde se pretenda reparar un daño por parte de la conducta reprochable de la Administración.

73 Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las tres horas del 20 de julio de 1990.

A.1. Tribunal Superior Agrario

Los Tribunales Agrarios costarricenses han resuelto cada uno de los conflictos expuestos en este Trabajo, dando la solución que mejor favorezca al administrado en general, resolviendo equitativamente y ajustado a derecho como corresponde, es por esto, que se referirá, en lo sucesivo, a los supuestos, uno por uno, en que se desarrolla la presente temática de manera puntual.

Al respecto de la morosidad administrativa en la entrega de títulos, la caducidad en recursos de revocatoria por nulidades de títulos, al haber sobrepasado la administración los límites temporales que el ordenamiento dispone para la tramitación de un proceso que afecta derechos de los administrados, práctica indebida e injustificada del IDA, que al fin y al cabo se reduce a la conducta reprochable del Ente y sus funcionarios como Administración Pública.

Al efecto, en relación con la caducidad en procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, en la sentencia N° **57 -2011 -VI del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. SECCIÓN SEXTA CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. ANEXO A**, Goicoechea, a las once horas con cinco minutos del ocho de marzo del dos mil once, indicó dicho Tribunal, corolarios de suma importancia, a saber:

“ASUNTO: En este caso el Instituto de Desarrollo Agrario ha venido alegando que el procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, establecido en el reglamento autónomo denominado "Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras", es un procedimiento administrativo de naturaleza

*agraria regulado por normas especiales (procedimiento administrativo especial), por lo que no procede la aplicación de la Ley General de la Administración Pública y como consecuencia de ello, el numeral 340 de dicha ley. En ese sentido, este Tribunal no comparte el criterio sostenido por el IDA, por las siguientes razones: 1) **Los procedimientos especiales por materias se encuentran subordinados y complementarios a las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública:** La Ley General de la Administración Pública acepta la existencia de procedimientos administrativos especiales. Sin embargo, estos procedimientos especiales se encuentran subordinados, o bien, se deben complementar con los principios procesales que estipula la Ley General de la Administración Pública. Justamente, lo indicado se corrobora con lo dispuesto en el artículo 229 de la LGAP”.*

Es decir, pese a la materia que es Agraria, se aplica supletoriamente la Ley General de Administración Pública, por lo tanto, no es cierto que se excluyan de ese proceso. Continúa mencionando dicha resolución:

*“En síntesis, el procedimiento administrativo y sus principios contenidos en la Ley General de la Administración Pública, se deben aplicar a los procedimientos especiales, siempre y cuando estos últimos, sea por una norma superior o de igual rango a la Ley General, derogue expresamente la utilización del procedimiento administrativo y los principios procesales regulados en la indicada ley. Justamente, el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, no es una norma que excluya la aplicación de los principios procesales y el procedimiento administrativo contenidos en la Ley General de la Administración Pública, todo lo contrario, tal y como se explicará más adelante en este mismo considerando de esta resolución; 2) **El procedimiento***

administrativo de revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, se encuentra subordinado a las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública: En este sentido, se debe considerar que el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 38 del 22 de febrero del 2008, es un reglamento autónomo de organización y servicio, el cual, de conformidad con la jerarquía normativa establecida en el artículo 6 de la LGAP, se encuentra subordinado a la ley y, en este caso, precisamente, a la Ley General de la Administración Pública. En ese sentido, se debe tomar en cuenta lo regulado en el artículo 364 de la LGAP, que indica:

"Artículo 364.-

- 1. Esta ley es de orden público y deroga las que se le opongan, con las limitaciones y salvedades que se establecen en los artículos siguientes.*
- 2. En caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre los de cualesquiera otras disposiciones de rango igual o menor.*
- 3. Serán también criterios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico administrativo del país."*

Justamente, el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, se encuentra subordinado a la Ley General de la Administración Pública, al ser esta última de mayor grado, potencia o resistencia jurídica, por lo que es evidente que no se puede obviar el hecho que la LGAP sí debe ser aplicada al procedimiento administrativo de

*revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título, al ser un procedimiento administrativo regulado en una norma inferior y subordinado a una de mayor jerarquía. Además, en caso de duda y laguna, siempre se deberán aplicar los principios procesales y el procedimiento administrativo contenido en la Ley General de la Administración pública; 3) **El mismo Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, acepta que a falta de disposiciones se apliquen los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública:** Esta afirmación se extrae de varias normas del Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, al indicarse:*

"Artículo 3º—A falta de disposición expresa en este Reglamento, en la Ley de Tierras y la Ley del IDA, se aplicarán por su orden: los principios de la empresa agraria dotacional, los principios del derecho agrario, el derecho público, la jurisprudencia y la costumbre."

"Artículo 101.— El procedimiento de revocatoria de una asignación con la subsecuente nulidad de título de propiedad, en el caso de que lo hubiera, lo realizará la Dirección Regional a través del Abogado o Abogada de la respectiva región y el mismo servirá para el mejor cumplimiento de los fines de la Ley de Tierras, en armonía con los derechos de los asignatarios o las asignatarias. El procedimiento respetará el debido proceso consagrado en nuestra Constitución Política y tendrá por objeto, tal como lo establecen los principios fundamentales que informan el Derecho Procesal Administrativo, la búsqueda de la verdad real de los hechos."

Nótese que ambas normas hacen referencia a que en caso de lagunas o de carencia de determinadas disposiciones que se presenten en la aplicación de ese reglamento, se

debe acudir a los principios del derecho público y los principios fundamentales del Derecho Procesal Administrativo, que de forma obvia son los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, el mismo Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, dispone que se apliquen los principios procesales que se encuentran contenidos en la Ley General de la Administración Pública, por lo que la posición del IDA, en este tema, es completamente incorrecta; 4) Los principios procesales y las reglas del procedimiento administrativo contenidos en la Ley General de la Administración Pública deben aplicarse con mayor razón en institutos que favorezcan a los administrados, como es el caso de la caducidad del procedimiento: Justamente, en este caso, es evidente que el procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, es sumamente básico, escueto y no hace referencia a la caducidad del procedimiento administrativo. Ahora bien, es criterio de este Tribunal, que además de las razones que se han venido dando en el tema que se está tratando, es claro que un instituto como el de la caducidad del procedimiento, viene a ser un instrumento procesal que tutela el principio constitucional de seguridad jurídica y que su aplicación en procedimientos administrativos en los cuales se vienen a afectar la esfera jurídica de los administrados (como en este caso, la nulidad de un título de propiedad sobre una parcela), debe ser plenamente aplicado si los presupuestos establecidos en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública se presentan en un caso concreto, como efectivamente sucede en este caso específico. Ahora bien, el criterio expuesto es confirmado por el Tribunal Constitucional al indicar en lo pertinente para el dictado de esta sentencia lo siguiente:

"De lo anterior interesa subrayar un elemento de juicio que es fundamental para la correcta decisión de este asunto: sea cual fuere el ordenamiento aplicable a un procedimiento administrativo en particular (porque el de la LGAP no tiene que ser, necesariamente, el único posible), debe tratarse de una regulación originada o al menos autorizada por una norma de rango legal. Pero, además, a falta de otro trámite aplicable por razón de su especialidad, o bien, ante la existencia de trámites especiales insuficientemente regulados, debe la Administración estarse siempre e ineludiblemente a los de la LGAP, por su carácter general (reflejado en el texto de sus propios artículos 366, inciso primero; 367 y 368). En realidad, lo que se ha dicho hasta aquí no resulta novedoso en modo alguno, puesto que es patente que la Procuraduría General de la República ha hecho esta misma precisión desde hace largos años (puede consultarse, por ejemplo, el pronunciamiento de 7 de febrero de 1980, publicado en la Revista de la Procuraduría General de la República N. 13, Pág. 14). Lo que toca a esta Sala Constitucional especificar aquí es que, en ausencia de ley especial que prevea otro trámite, la desapplicación de las reglas del procedimiento administrativo del Libro Segundo de la LGAP por parte de un órgano o ente público, se traduce inevitablemente en una infracción a los principios y garantías constitucionales de legalidad (artículo 11), defensa y debido proceso (artículos 39 y 41)." (Voto número 545-V-96 del 2 de octubre de 1996).

En consecuencia, el criterio del IDA de no aplicar el instituto de la caducidad regulado en el numeral 340 de la Ley General de la Administración Pública, en el procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, contenido en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, es, como bien lo dice la Sala Constitucional, una infracción a los principios y garantías constitucionales

de legalidad. Asimismo, en lo dicho por el Tribunal Constitucional, se desmiente lo afirmado por la institución demandada, en el sentido de que su criterio de no aplicar la Ley General al procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, se encontraba avalada por la jurisprudencia constitucional. En resumen, los principios procesales y el procedimiento administrativo contenido en la Ley General de la Administración Pública, son de plena aplicación al procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, por lo que la caducidad del procedimiento es un instituto aplicable en el presente caso, análisis que se hará en el siguiente considerando de esta sentencia”.

Por las razones expuestas, la caducidad procede en aquellos procesos administrativos que demoran más de seis meses en gestionar los expedientes imputables únicamente al IDA, y se mantienen inactivos, son los interesados quienes impulsan el proceso, mientras que el IDA ha realizado diligencias que solamente tienden al atraso y tratar de interrumpir, en forma arbitraria y sin sustento legal alguno, la caducidad de los expedientes que ya han sido anunciados y denunciados.

Se violenta los derechos del administrado, a pesar de que los funcionarios encargados están en la obligación de resolver el proceso, conforme al ordenamiento jurídico y la caducidad anunciada y denunciada.

Así mismo, El Tribunal Superior Agrario resuelve una caducidad en un proceso administrativo en la revocación de un título por incurrir en supuestas causales, pese a que

las razones eran justificables y se podían autorizar si se hubiera estimado conveniente por parte de la Institución, **VOTO N° 0992-F-11 TRIBUNAL AGRARIO DEL SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ**. Goicoechea, a las nueve horas del trece de setiembre de dos mil once:

“**IV.-** La Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario tuvo por acreditada la causal prevista en el artículo 68 inciso 1 de la Ley de Tierras y Colonización para la revocatoria de la parcela, por cuanto los adjudicatarios vendieron ilegalmente el fundo, en la suma de 42 millones de colones, mediante contrato suscrito el 5 de marzo del 2007, siendo conscientes de las limitaciones a las cuales estaba afecto el inmueble, pues recibieron la suma de veinticinco millones de colones, y el resto serían cancelados al vencerse las limitaciones del Instituto de Desarrollo Agrario (ver documentos de folios 1 y 2).

V.- Los adjudicatarios apelaron en tiempo la resolución de Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario de las 11:20 horas del 26 de octubre del 2009 (ver notificación de folio 126). Aducen como agravios los siguientes: 1.- No se valoró que si bien es cierto efectuaron el contrato de compraventa, tenían un motivo de fuerza mayor, al enfrentar un problema de salud una de los titulares, lo que los llevó a vender una parte de la parcela, compraventa que luego anularon, como lo declaró el comprador. Por otra parte, indican que cuando anularon el contrato, no contaban con el dinero que debían devolver, lo cual se dio antes de la primera audiencia; pero luego procedieron a hacer efectivo el trabajo en la parcela, revocando el poder para entregar la fruta a Palma Tica, siempre han vivido ahí en su casa y cada uno de sus hijos tiene la suya, además, aducen, continúan con la explotación de la parcela; 2.- Señala que no se tomó en cuenta que el nuevo documento de

promesa de venta era para garantizar la devolución del dinero, sin embargo, se le creyó al señor Hidalgo, quien no saldría perjudicado, porque se le devolvió su dinero, además, señalan, no se le da ningún crédito al dictamen médico presentado, dejando de lado los criterios de justicia y equidad, al no considerar la situación de salud de la adjudicataria; 3.- La ocupación del señor Hidalgo solo fue de un año, por lo que la sanción es desproporcionada, por un error que fue reparado, y que al devolver el dinero no pudieron continuar con el tratamiento de quimioterapia de María del Carmen, dadas las limitaciones económicas; 4.- La sanción aplicada es extemporánea, y está prescrita, dado que las limitaciones vencieron en noviembre del año 2008 y la notificación de la sanción les llega un año después de iniciado el procedimiento, por lo que considera que el órgano director tiene dos meses para aplicar la sanción y al durar más de un año el procedimiento, se viola el principio de legalidad, al no solicitar la prórroga el órgano director para dictar la resolución final. 5.- Finalmente, señalan que son personas adultas mayores, con familiares con enfermedades severas, por lo que los dejarían en un estado de desprotección. Por lo expuesto, solicitan se revoque la sanción, se les mantenga en la titularidad del inmueble, y se acoja la excepción de prescripción, debiendo considerarse que las limitaciones ya están vencidas.

VI.- Los adjudicatarios en su recurso de apelación alegan, entre otras cosas, la prescripción entendida como caducidad de la instancia, la cual plantean en los siguientes términos: *"El órgano director, aplica una sanción extemporánea, pues el derecho sancionatorio se encuentra prescrito, esto por cuanto desde el mes de octubre del 2008 se inicia el procedimiento...y la notificación de la sanción nos llega en enero del 2009 -sic-, más de un año después de iniciado el procedimiento...Al durarse más de un año en un*

procedimiento, y no aplicarse el principio de prescripción se violenta el principio de legalidad, contemplado en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, y mismo artículo de la Constitución Política..."

Del análisis de los autos, se desprende que, luego de la audiencia probatoria, la última resolución dictada por el Órgano Director del procedimiento fue la de las 8:10 hrs del **31 de marzo del 2009, notificada el mismo día** (folios 83-87).- Con posterioridad a dicha resolución, no existe ningún impulso procesal de oficio por parte de la administración. Por el contrario, los adjudicatarios gestionaron el 3 de abril del 2009, ofreciendo prueba para mejor proveer (ver folio 93). Sin embargo, la solicitud no fue atendida. La Asesoría Legal de la Región Brunca no remitió el expediente hasta el 5 de noviembre del 2009 (**ocho meses después**), para el dictado de la resolución final (folio 109), la cual se dicta el 26 de octubre del 2009 (folio 108) y es notificada a los administrados hasta enero del 2010.- Con ello, se concluye que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 340 de la Ley General de Administración Pública, aplicada supletoriamente, a falta de disposición expresa, operó la caducidad de la instancia.- La caducidad, en estos casos, opera de pleno derecho, como lo ha indicado en asuntos similares el Tribunal Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: "*Este Tribunal considera que lo resuelto por la Junta Directiva del IDA en el acuerdo citado, es incorrecto, incluso ilegal, por las siguientes razones: a) Como se explicó en el anterior considerando, la caducidad establecida en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública se aplica al procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras; b) El procedimiento administrativo instaurado contra la actora estuvo paralizado por más de*

seis meses imputables únicamente al IDA, por lo que se cumplen los presupuestos establecidos en el numeral 340 de la LGAP; c) Este Tribunal no considera que sea una práctica correcta resolver una solicitud de caducidad de un procedimiento administrativo varios meses después de que se interpuso la gestión por parte del administrado...En consecuencia, por las razones expuestas, se declara la caducidad del procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad del título ..., tramitado por el IDA contra la accionante. Como efecto directo de la declaratoria de caducidad del procedimiento, se ordena una vez firme la presente sentencia, enviar mandamiento al Registro Público de la Propiedad a efecto de que se levante la anotación realizada por el IDA del proceso de revocatoria de la Adjudicación sobre la parcela de la accionante...." (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Sexta, a las 11:05 horas del 8 de marzo del 2011). ”

Continúa con el mismo criterio el **TRIBUNAL AGRARIO DEL SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ**. Voto N° 1254-F-11 de las diez horas cincuenta minutos del catorce de noviembre de dos mil once, en relación con la caducidad:

“Más recientemente este mismo honorable Tribunal Agrario, mediante Voto 1254-F-11, de las 10 horas 50 minutos del 14 de noviembre del 2011, decreto la CADUCIDAD DE LA INSTANCIA DE OFICIO, operando de pleno derecho, argumentando que el proceso estuvo paralizado más del plazo correspondiente, por culpa imputable a la administración, situación que no ha sido considerado en este caso concreto, donde se desprende del mismo expediente también a operado la CADUCIDAD.

Aduce el referido Tribunal:

“III. Del análisis de los autos, se desprende que, luego de la audiencia probatoria efectuada en fecha 11 de setiembre del 2007, se dictó la resolución de las 10:30 horas del 17 de setiembre del 2007, en la cual se determinó que” **no existe abandono injustificado del lote por parte de los administrados**”, razón por la cual se suspendió el procedimiento. No obstante, a raíz de una visita de campo en fecha 4 de marzo del 2011, se “reactivó” el procedimiento y sin mediar nueva intimación ni notificación al administrado, la oficina subregional, en fecha 7 de junio del 2011, recomendó “se declare la revocatoria de la adjudicación” del lote 38 del asentamiento El Vivero (folios 53-60). Sea que el expediente administrativo se mantuvo “suspendido” **más de tres años**. Con ello, se concluye que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 340 de La Ley General de La Administración Pública, aplicada supletoriamente, a falta de disposición expresa, operó la caducidad de la instancia.

La caducidad, en estos casos, opera de pleno derecho, como lo ha indicado en asuntos similares el Tribunal Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

“Este Tribunal considera que lo resuelto por la Junta Directiva del IDA en el acuerdo citado, es incorrecto, incluso ilegal, por las siguientes razones: a) Como se explicó en el anterior considerando, la caducidad establecida en el artículo 340 de la Ley General de la Administración Pública se aplica al procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título, regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación

de Solicitantes de Tierras; b) El procedimiento administrativo instaurado contra la actora estuvo paralizado por más de seis meses imputables únicamente al IDA, por lo que se cumplen los presupuestos establecidos en el numeral 340 de la LGAP; c) Este Tribunal no considera que sea una práctica correcta resolver una solicitud de caducidad de un procedimiento administrativo varios meses después de que se interpuso la gestión por parte del administrado, tal y como sucedió en este caso. Incluso, debe hacerse notar que la Junta Directiva del IDA resolvió la gestión de caducidad de la actora, debido a que ya se había interpuesto este proceso judicial, lo que es una actuación inadecuada de ese órgano colegiado, que este Tribunal no comparte. En consecuencia, por las razones expuestas, se declara la caducidad del procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad del título, tramitado por el IDA contra la accionante. Como efecto directo de la declaratoria de caducidad del procedimiento, se ordena una vez firme la presente sentencia, enviar mandamiento al Registro Público de la Propiedad a efecto de que se levante la anotación realizada por el IDA del Proceso de Revocatoria de la Adjudicación sobre la parcela de la accionante...” (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Sexta, a las 11:05 horas del 8 de marzo del 2011).

IV.- En razón de lo anterior, siendo que el presente caso es similar al precedente anteriormente citado, pues transcurrieron mas de tres años de inactividad por parte de la Administración, lo procedente es declarar de oficio la CADUCIDAD del procedimiento administrativo, sin entrar al análisis de las consideraciones de fondo. En consecuencia, procede revocar la resolución impugnada y en su lugar rechazar la revocatoria de lote y nulidad de título.”

El Tribunal Superior Agrario, como se mencionó, dará a conocer resoluciones que se refieren a los supuestos del presente trabajo, en este sentido, se pronuncia respecto a conflictos de posesión en precario que se presenta, es decir, posesión que ejercen personas de manera irregular, pues cumplen con los requisitos, sin embargo, han poseído las parcelas por distintos motivos como se explicó en la sección anterior y las gestiones administrativas para legalizar su derecho no se han realizado.

“**VI.** En el presente caso, estamos en presencia de una demanda, entre otras pretensiones, por responsabilidad patrimonial contra el Estado, concretamente, contra el Instituto de Desarrollo agrario, que es una “...institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa...” (Art. 1 de su Ley de Creación), y tiene como una de sus funciones principales la capacidad de comprar tierras y distribuirlas a fin de promover el desarrollo agrario del país (art. 2 y 3 de la Ley de Creación del IDA). Como una de sus prioridades la Ley establece lo siguiente: “El Instituto deberá, con prioridad, procurar la solución de los problemas que resulten de la ocupación de las reservas nacionales y de la ocupación en precario de tierras de dominio privado. El Instituto queda facultado cuando proceda, para redistribuir y reordenar las áreas que fueren objeto de problemas, posteriormente a su finalización. En ese sentido, el Ente tiene el deber de intervenir en los conflictos de ocupación precaria de tierras, y procurar darles una solución dentro de los términos que la misma Ley establece, para dar seguridad jurídica a las partes que están involucradas en el asunto. De esta manera, la misma Ley de Tierras y Colonización, en el capítulo IV referido a la “Regulación de conflictos entre propietarios y poseedores en precario”, dispone cuáles son esos mecanismos y los plazos para ponerlos en

práctica. Tales mecanismos pueden ser voluntarios, mediante la compra directa de tierras, o forzosos, mediante la expropiación y pago de las propiedades a los particulares. Todo ello está regulado en el artículo 94 de la Ley, que establece: “ARTÍCULO 94.- La solución de conflictos derivados de la posesión precaria de tierras, se buscará fundamentalmente a través de contratos directos de compraventa entre el propietario y los ocupantes, con intervención del Instituto, y en la forma en que se indica en los artículos siguientes.”

Previamente al establecimiento de una acción judicial, cualquiera en que pueda estar comprendido un problema de posesión precaria de tierras, los propietarios deberán presentar su reclamo ante el Instituto, conforme a los procedimientos mencionados en este Capítulo. Transcurridos tres meses a partir del recibo de la gestión respectiva sin que el Instituto haya declarado la existencia de un conflicto de posesión de tierras, o un año desde esa declaratoria sin que el conflicto haya sido solucionado, se tendrá por agotado el procedimiento administrativo, y los accionantes podrán dirigirse a los Tribunales. No obstante lo anterior, cualquiera de los interesados podrá solicitar al Juez o Alcalde de la Jurisdicción en que esté situada la finca, que lleve a cabo una inspección ocular, con citación de partes, para comprobar cualesquiera hechos o señales que pudieren variar o desaparecer con el tiempo. Mientras el asunto esté en el Instituto, no correrá el término de la prescripción para ninguna de las partes. Solucionado el conflicto por el Instituto, con la conformidad del propietario u ordenada la expropiación por el Poder Ejecutivo, el propietario carecerá de toda acción judicial, sea civil o penal, contra los poseedores en calidad de tales. Caso contrario, los ocupantes quedarán expuestos a las sanciones legales comunes que puedan proceder.

Los escritos presentados por las partes ante el Instituto, en diligencias de solución de conflictos de posesión precaria de tierras y otras relacionados con cuestiones agrarias, estarán exentas de autenticación y del uso de especies fiscales.” (Lo subrayado es nuestro). De la anterior disposición, se puede extraer los siguientes elementos relevantes para la decisión del presente asunto: 1) Previo a establecer cualquier acción judicial, los propietarios de fincas con problemas de posesión precaria deben agotar el procedimiento administrativo agrario contemplado en la Ley de Tierras; 2) El Instituto de Desarrollo Agrario tiene tres meses para declarar, o no, la existencia del conflicto; 3) Ante la declaratoria del conflicto, el Instituto tiene un año más, para poder intervenir buscando una solución pacífica a él, sea mediante la compra directa de la propiedad, o mediante la expropiación. Existen, en consecuencia, dos modos de agotar la vía administrativa: el primero, opera por el silencio administrativo del Instituto; el segundo, opera un año después de declarada la existencia del conflicto, pues es el plazo que el legislador agrario otorgó al Ente para tratar de solucionar el referido conflicto. En este último caso, evidentemente, el propósito del legislador fue dejar “abierta la vía judicial”, es decir, darle al propietario o a los poseedores, la oportunidad de debatir en la vía judicial la defensa de sus derechos. De igual manera, la interpretación de la norma lleva a concluir que cualquier propietario que se sienta perturbado, amenazado o perjudicado con la actuación administrativa del Instituto, al no haber llegado a ninguna solución administrativa (mediante compraventa o expropiación), dentro del año, podría acudir a la vía judicial correspondiente para reclamar una indemnización contra el mismo Estado.

VII. Desde otra perspectiva, podría ocurrir que tanto el propietario, como los ocupantes en precario, luego de transcurrido ese año, decidan someterse en forma

voluntaria a un trámite administrativo, con miras a evitar la vía judicial. Pero esa espera, es totalmente voluntaria, pues si el propietario piensa, como en este caso, en la posibilidad de vender el inmueble o ser indemnizado por el Instituto, se corre el riesgo de que, al final, no sea satisfecho su interés patrimonial. El Estado no está obligado, conforme a las disposiciones legales citadas, a dar una solución patrimonial al propietario, ni es la única vía que tiene el propietario para reclamar su derecho de propiedad. Por el contrario, todo propietario, una vez transcurrido el año de la declaratoria, tiene abierta la vía judicial para emprender las acciones ordinarias y patrimoniales correspondientes en defensa de los atributos dominicales. Pero si los propietarios dejan transcurrir el plazo, sometidos a la esperanza de que “algún día” el Instituto les pueda pagar el inmueble, estarían incurriendo en una situación de inseguridad jurídica, de incerteza jurídica, que podría provocar, con el transcurso del tiempo, la pérdida de su derecho a reclamar una indemnización contra el Estado. Por ello, el legislador agrario, al regular la forma de llegar a una solución del conflicto, fija plazos muy determinados, y generalmente muy cortos, para que la Administración pueda actuar con prontitud en la búsqueda de una salida pacífica al conflicto de tierras. En ese sentido, la interpretación del párrafo del artículo 94 de la Ley de Tierras que establece “Mientras el asunto esté en el Instituto no correrá el término de la prescripción para ninguna de las partes”, debe ser restrictiva, pues se supone que el Instituto debe buscar una solución al conflicto dentro del año y, si no lo hace, queda agotada la vía administrativa y, por ende, comienzan a correr de nuevo los plazos de prescripción. No se trata, en consecuencia, de un acto interruptor de la prescripción, sino de una suspensión temporal, de un año, durante el cual no corre el plazo de la prescripción. Ello se confirma también de la lectura del TRANSITORIO de la Ley de Tierras y Colonización que dispone lo siguiente: “...A petición del Instituto de Desarrollo Agrario, los Tribunales, en

resolución considerada, podrán suspender los procedimientos establecidos contra cualquier persona que hubiere sido declarada por el citado organismo poseedora en precario de tierras. Dicha suspensión podrá decretarse en cualquier fase o estado del juicio de que se trate, y por el tiempo que sea prudencialmente necesario para que el Instituto logre una solución satisfactoria del conflicto, y podrá prorrogarse, siguiendo el mismo procedimiento indicado. Solucionado el conflicto en la forma que indica el párrafo tercero del artículo 94, el Instituto lo pondrá en conocimiento de los Tribunales para que éstos declaren caducas las acciones civiles y extinguidas, tanto las penales como las penas que hubieren sido dictadas contra los poseedores en precario, en condición de tales. Caso contrario, los propietarios podrán dirigirse de nuevo a los Tribunales comunes para lo cual no les correrá término alguno en su contra durante la suspensión de los procedimientos...” De esta norma también se extraen dos conclusiones importantes, en relación con lo dispuesto en el artículo 94: En primer lugar, que luego de darse por agotada la vía administrativa en las condiciones establecidas por el artículo 94, los propietarios tienen el derecho a acudir a la vía judicial. En segundo lugar, si el Instituto continúa interviniendo en la solución del conflicto, después de transcurrido el año o pasados los 3 meses causantes del silencio administrativo, por sometimiento de las partes interesadas en él, este puede solicitar la suspensión del proceso judicial, término durante el cual no correría el plazo de la prescripción; en sentido contrario, si no se interpuso el reclamo en sede judicial, sigue corriendo el plazo de la prescripción, pues en tal caso, el Instituto no puede solicitarle a los Tribunales la suspensión del proceso.

Como se puede concluir de lo anterior, estamos frente a un régimen especial (del Sector Público agrario), aplicable tanto a los sujetos públicos como privados, donde se

regulan los plazos y modos para agotar la vía administrativa, así como las causas de interrupción o de suspensión a la eventual prescripción a que puedan estar sujetos los derechos de las partes, debiendo aplicarse este régimen especial al caso que nos ocupa.”⁷⁴

A.2. Resoluciones Juzgados Agrarios

Los Juzgados Agrarios de diferentes Jurisdicciones, dependiendo del caso en concreto, se limita a resolver sus procesos, es decir, lo que corresponde cuando se presenta un interdicto de amparo de posesión porque un poseedor del IDA es perturbado en su derecho, pues se remite a las pruebas ofrecidas por las partes y ordena la salida del terreno al tercero protegiendo la posesión a ese beneficiario, todo se resuelve casuísticamente, sin embargo, el IDA como institución en su deber de proteger los bienes e intereses del Estado tiene que apersonarse a los procesos, y no lo hace, consintiendo implícitamente el atropello contra los derechos de los mismos beneficiarios.

La revocatoria de permisos de las parcelas de los adjudicatarios, en caso de muerte al cónyuge o familiares, perjudicando evidentemente al administrado, obligación de cancelar la reparación de daños y perjuicios ocasionados a los demás familiares con la respectiva acción civil resarcitoria y procesos reivindicatorios volviendo los terrenos al IDA, donde se asignan nuevamente a otros beneficiarios, entre otros, son ejemplos de juicios que se relacionan, siempre con la misma inoperancia en los procedimientos y en los mejores de los casos se le otorga el título a los adjudicatarios porque cumplieron con los requisitos, siendo esto inusual.

⁷⁴ Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las tres horas del 20 de julio de 1990.

Pese a que existen instrumentos jurídicos procesales para obligar al Ente a actuar ajustado a derecho parece ser, por los Juzgados, que las sentencias se ven permeadas de cierta imparcialidad, pues aunque con razones suficientes para condenar al IDA, se les absuelve y tolera dicha conducta desproporcionada y reprochable.

En el mismo orden de ideas, referente a la legitimación del beneficiario que es afectado por un tercero y la Institución no se apersona al proceso, se refiere lo siguiente:

Según el criterio del Ente en un artículo “EL IDA ANTE LA JURISDICCIÓN AGRARIA”, redactado por Carlos García Anchía, Jefe de Departamento Legal del Instituto de Desarrollo Agrario comenta:

“El IDA en la Jurisdicción Agraria se presenta como una de las instituciones del sector Agropecuario con mayor participación en los juzgados agrarios del país al contar con asentamientos campesinos en todo el territorio nacional.

Nuestra participación se presenta dentro de todos los procesos agrarios por mandato legal, sin embargo, particularmente con una mayor participación en donde el Instituto es demandado, como también en los juicios ordinarios en donde actuamos como coadyuvantes en los procesos entablados por o en contra de nuestros beneficiarios, siempre que aún estén afectados por las limitaciones de la Ley 2825, en este tanto, resulta de primordial importancia que en el momento en que se notifique al IDA, se aporte copia de la demanda para así contestarla dentro del termino otorgado.

Si bien es cierto tenemos pleno conocimiento de que en la jurisdicción agraria prevalece el principio de la gratuidad en donde no podemos exigir el aporte de copias a las

partes en el proceso, lo cierto es que a efectos de que el instituto pueda apersonarse al proceso sin que se cause indefensión y se retrase sin justificación, consideramos de vital importancia se logre solventar el problema de las copias de las principales piezas del expediente, en aquellos casos en los que el instituto funja como demandado.

En lo que respecta a los otros procesos agrarios con intervención del IDA, como lo son juicios hipotecarios, interdictos e incidentes de nulidad, es necesario que los jueces agrarios que tramitan dichos procesos tomen en consideración que tratándose de terrenos bajo las limitaciones del IDA, se conceda traslado de la demanda al IDA a fin de ponderar nuestra participación dentro de estos procesos, toda vez que en muchas ocasiones se omite dar traslado.”⁷⁵

Por las razones expuestas, el IDA, en aras de proteger y defender los derechos del administrado, debe estar presente en todos los procesos, porque la ley así lo dispone, como coadyuvantes de los beneficiarios o como parte directa.

Más grave aún, cuando existen casos donde el Instituto, siendo propietario Registral de los terrenos donde el beneficiario tiene más de treinta años en posesión y ha cumplido con cada una de las etapas del Contrato de Asignación de Tierras, no se apersona la Institución en los Procesos Judiciales, donde el beneficiario formal de la parcela lucha contra terceros interesados, cuando debería contar con el apoyo de la Institución. Continúa explicando el artículo:

75 ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario: Desarrollo, Justicia y Paz Contemporáneo. Editorial Poder Judicial. Departamento de Publicaciones e Impresos. San José, Costa Rica, 2000. Pág.119, 120.

“Lo anterior por cuanto en muchas oportunidades hemos detectado que los procesos se tramitan aún cuando es evidente que existe una nulidad absoluta que puede ser decretada incluso de oficio al no contarse dentro del expediente prueba fehaciente de que por ejemplo; la hipoteca haya sido autorizada por el IDA.”⁷⁶

Cuando las soluciones para los conflictos es el Instituto el responsable para tramitarlas, ya sea en sede Judicial o administrativamente, tampoco lo hace, muchas veces, situaciones que suceden en la realidad en el papel no existen, cuando debería estar una función más de la Institución que no realiza.

“En lo que respecta a los procesos de OCUPACIÓN PRECARIA no hemos detectado mayores inconvenientes, sin embargo, consideramos oportuno indicar la necesidad de que en los juicios ordinarios y las usurpaciones se remitan a las partes a agotar a la vía administrativa y, se solicite realmente demostrar que se cumplió con los requisitos que establece el artículo 92 y siguientes de la ley 2825”.⁷⁷

76 ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario: Desarrollo, Justicia y Paz Contemporáneo. Editorial Poder Judicial. Departamento de Publicaciones e Impresos. San José, Costa Rica, 2000. Pág.120.

77 ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario: Desarrollo, Justicia y Paz Contemporáneo. Editorial Poder Judicial. Departamento de Publicaciones e Impresos. San José, Costa Rica, 2000. Pág.121.

“En el caso de terrenos otorgados al amparo de la ley 7599 de agosto de 1996, (titulación en áreas de Reserva Nacional) el artículo 15 de la Ley establece la potestad para que el Instituto pueda anular el título otorgado cuando se determine que se ha infringido el ordenamiento jurídico. Del resultado del procedimiento que se debe llevar a cabo para ello, otorgándole al administrado todas las garantías de defensa y debido proceso, surge la posibilidad de que en aplicación, analógica, al amparo de lo dispuesto, por los artículos 6 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, pueda aplicarse lo dispuesto por el artículo 177 de la ley 2825, en el sentido de concederle la posibilidad de interponer un recurso de apelación para ante el Tribunal Agrario, mismos que actuaría como superior jerárquico impropio o sí, por el contrario, lo que resuelva la Junta Directiva tendría la virtud de agotar la vía administrativa y en consecuencia únicamente cabría el recurso de reposición y reconsideración contra el acto.”⁷⁹

Así mismo, tanto la jurisprudencia como la normativa establecen que la institución, necesariamente, debe estar presente en los procesos que involucren intereses de sus beneficiarios o de sus propiedades, en defensa de sus derechos, sin embargo, no actúan ajustados a derecho. Explica un artículo donde se presenta un ejemplo de tal situación:

“De lo expuesto es claro, el bien objeto del litigio fue adjudicado mediante un contrato de asignación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Agrario. Lo que se

79 ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario: Desarrollo, Justicia y Paz Contemporáneo. Editorial Poder Judicial. Departamento de Publicaciones e Impresos. San José, Costa Rica, 2000. Pág.121.

resuelva, en este caso, afecta directamente a este Instituto, de ahí sea necesario integrarse la litis contra dicho organismo, pues se trata de un bien con limitaciones no vencidas. Es importante analizar lo que ha venido estimando este Tribunal al respecto: “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... reivindicación o nulidad de contrato, respecto del inmueble adjudicado por el Instituto, este 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 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 “d” en la misma escritura establece un término de quince años, como ya se comentó al analizar el contrato de asignación de tierras, para que la beneficiaria adquiriera el dominio pleno del fundo, el cual no vence, sino hasta el año de mil novecientos ochenta y nueve, de donde tampoco por esta vía podría obviarse la litis consorcio pasiva necesaria. “(ver voto N°119 de las 14:35 horas del nueve de febrero de 1995). Así mismo, la circular N° 3-96 en la cual se comunica la sesión donde se dispuso respecto a las notificaciones al Instituto de Desarrollo Agrario que debe notificarse a dicho ente en lo que interesa”...4- Por la Jurisprudencia de la Sala

Primera cuando se trate de fincas del Instituto de Desarrollo Agrario donde ha mediado el contrato de asignación de tierras y aún no ha transcurrido el plazo de los 15 años, si la parte no demanda al IDA se estaría en presencia de un litis consorcio pasivo necesario”. De lo expuesto es claro que se está en la obligación de integrar la litis contra el instituto de Desarrollo Agrario por cuanto, en este caso, las limitaciones no han vencido, y lo que se resuelva en este asunto afecta directamente el Instituto. (Tribunal Agrario N° 142 de las 15: 53 del 17 de febrero).”⁸⁰

En conclusión, el actuar del IDA debería ser el establecido, aunque de manera genérica en las normas e, incluso, en circulares del Poder Judicial, aunque la realidad sea otra.

A.3. Dictámenes de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la Republica se ha pronunciado respecto de la legitimación del beneficiario formal, refiriéndose al parcelero que ha calificado para ser propietario de un predio, y por asuntos administrativos injustificados, transcurren más de quince años para otorgar escrituras de traspaso de los terrenos y obstaculizan a este, para ejercer su derecho de defensa sobre el bien inmueble ante daños de terceros, pues registralmente el legitimado es el Instituto de Desarrollo Agrario, esta es la realidad,

80 ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. Editorial Cabalsa. San José, Costa Rica 2007. Pág. 268-269.

sin embargo, también hay personas que poseen terrenos cumplen con todos los requisitos y no se les asigna un terreno, por el contrario, se les practica un desahucio.

Si bien es cierto, la Institución actúa, en algunos casos, en representación del fundo y del adjudicatario, por la existencia de la relación que hay entre este y la propiedad en sede judicial, no obstante, ocurre donde la Institución no lo hace, pese a la evidente necesidad. La Procuraduría General de la República señala el procedimiento e indica:

“En el denominado contrato individual de asignación de tierras que consiste básicamente en "un contrato de duración por el cual el ente agrario adjudica a un beneficiario de los programas de dotación de tierras, previamente calificados conforme a los parámetros establecidos por su propia normativa, un fundo agrario, comprometiéndose a traspasarlo, por un eventual precio o a título gratuito, si el beneficiario demuestra tener capacidad técnica para desarrollar la empresa agraria y cumple con las obligaciones impuestas durante un período de prueba (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 229 de 15 horas del 20 de julio de 1990). Al traspasársele el inmueble, por medio de la entrega de un título, el beneficiario está obligado a no traspasar el dominio de su predio, ni gravarlo, arrendarlo o subdividirlo sin autorización del Instituto de Desarrollo Agrario, hasta que hayan transcurrido quince años desde la adquisición de la parcela y de que todas las obligaciones con dicho organismo estuvieren canceladas.”⁸¹

81 Procuraduría General de la República. Dictamen C-140-2000.

Es así como el Ente Estatal con el Contrato de Asignación de Tierras otorga parcelas, no librando con esto la propiedad, pues continúa siendo del IDA, sino asignándola a un adjudicatario, el dictamen C-140-2000 de la Procuraduría General de la República se refiere:

“El beneficiario que se encuentra a prueba no ejerce actos posesorios como dueño del inmueble, sino como simple adjudicatario sometido a un proceso de demostración de sus capacidades para poner en producción la correspondiente parcela. Entonces, debe entenderse que durante ese período de prueba es el Instituto de Desarrollo Agrario quien a través de los adjudicatarios ejerce posesión agraria sobre los inmuebles objeto de parcelación, y no estos últimos. Tanto es así que si llegaran a surgir conflictos posesorios con terceros durante este período, es el Instituto de Desarrollo Agrario el que tiene la legitimación procesal para acudir ante los tribunales de justicia en defensa de los intereses involucrados (incluidos, por supuesto, los de los propios adjudicatarios).”⁸²

Es necesario aclarar que el título de posesión provisional que se le extiende al ocupante al serle adjudicada la parcela (artículo 65 ibídem LTC) no se materializa en un acto registral, sino que únicamente marca el inicio del presunto período de prueba al que se someterá al adjudicatario, a efecto de determinar su capacidad para poner en producción la finca, no es un acto registral, sino un control que maneja la institución, pero en ninguna normativa se establece el vencimiento del término para que se realice efectivamente el traspaso al beneficiario. Como lo explica el mencionado dictamen de la Procuraduría

82 Procuraduría General de la República. Dictamen C-140-2000.

General de la República, refiriéndose al momento de la adjudicación inicial, anterior al periodo de prueba:

“la adquisición” debía entenderse a partir del momento en que el Instituto le traspasa la parcela al beneficiario, y no al momento de la adjudicación inicial, con la que comienza el período de prueba, ni de la inscripción del instrumento notarial en Registro Público. Ante la posibilidad de que el Instituto no fuera medianamente diligente al momento de tramitar el otorgamiento de títulos”⁸³.

Así mismo, el acto por el cual el IDA adquiere un inmueble para efectos de parcelación o colonización, si bien implica una actividad registral, el cambio de dominio es a favor del Instituto, y no de ningún particular, como ya se desarrolló en el primer capítulo en las Etapas del Contrato, ya que los beneficiarios del programa saldrán posteriormente de un proceso de calificación y asignación de tierras.

No obstante, existiendo normativa para tales contratos de adjudicación, que se encuentran contemplados en el Capítulo IV sobre “Parcelación de Tierras” de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825 de 14 de octubre de 1961, tiene por finalidad, según el

83 Procuraduría General de la República. Dictamen C-140-2000.

artículo 49 ibídem, la resolución de situaciones de hecho inconvenientes, propósitos de colonización, aumentar el nivel de vida de los campesinos costarricenses y alcanzar una mayor productividad nacional, entre otros, siendo un verdadero instrumento para que se alcance una adecuada y justa distribución del recurso tierra y la creación de empresas agrarias familiares autosuficientes, no se actúa ajustado a derecho por parte de la administración de la institución, pues hacen dilatorios dichos trámites y pese a que no hay plazos definidos de algunas de las etapas como el periodo de prueba, sí existen parámetros para tomarse en cuenta a la hora de los procedimientos, dados por la Procuraduría y Jurisprudencia, incluso, del mismo ente.

Igualmente, como se desarrolló en la sección primera de este capítulo, existen casos en que la entrega de estos títulos de propiedad por el IDA no se cumple a cabalidad, dejando de lado la función social que le corresponde y en total inseguridad a los beneficiarios, como se explicó.

“El Instituto pese a que no tiene motivo para revertir a su dominio la parcela adjudicada (artículo 66 de la Ley), no procede con suficiente diligencia en el otorgamiento del título respectivo. De ser así, el beneficiario tendría posibilidad de recurrir ante los órganos del Instituto, en aras de obtener una rectificación a la morosidad administrativa, pues tampoco es conveniente que la situación precaria a que se somete el agricultor, por requerimientos de interés público que refleja la ley, se extienda innecesariamente, ya que

ese exceso no queda protegido por la misma ley..."⁸⁴

Entendiendo morosidad administrativa como:

“Período que va del momento en que el Instituto debe entregar al adjudicatario el título de propiedad al momento en que efectivamente lo hace...”.⁸⁵

Por tal motivo, se dan muchos conflictos jurídicos e irregularidades en los procesos administrativos, como se explicó en la sección Primera de este Capítulo, que no hay Notarios nombrados en la Institución ni externos en el momento cuando se cumple el “periodo de prueba”, exponiendo a una incertidumbre al agricultor que por razones de salud u otro no pueden seguir explotando el fundo, sin poder disfrutar del fruto de su trabajo anterior, pues siguen sujetos a la voluntad de los jefes de la administración, pues como se menciona en la sección anterior, el IDA computa los quince años de limitaciones a partir del momento que otorga el título de propiedad, esto después de tener quince o veinte años en posesión de las parcelas en donde el ciclo productivo de vida de una persona baja por salud y condiciones particulares de ellos y el Ente pretende que continúe la explotación agraria.

Para terminar con la mala intención de los funcionarios y administración, no solo son ineficientes es la entrega de título, sino que si el beneficiario quiere que se le reconozca la cantidad de años que tiene en posesión, hay que iniciar otro proceso en donde la

84 Procuraduría General de la República, Dictamen número C-140-2000

85 Procuraduría General de la República, Dictamen número C-140-2000

economía procesal también está ausente para que se declare la morosidad administrativa y así otorgar el título, es decir, más tiempo perdido imputable exclusivamente a la institución. Dicho procedimiento para el reconocimiento de la morosidad administrativa es el siguiente:

El trámite es, según artículo número 15 de la sesión 017-04 del 10 de marzo del 2004, de aplicación de carácter excepcional, potestativo de la Junta Directiva, aprobarlo o rechazarlo, el contenido de la solicitud debe indicar: si es individual, presentada por todos los copropietarios, rubricada por ellos, en caso contrario, autenticada con su firma, calidades, domicilio, copia de cédula, precisar hechos y fundamentos de derecho en que apoyan solicitud, aportar copias de acuerdo de declaratoria de beneficiario, de adjudicación y de autorización de segregación o venta, copia de plano catastrado y de la escritura, certificación de propiedad del registro, actualizado, constancia de la sección ingresos y área de crédito rural, donde conste cancelación de deudas con IDA, indicar lugar o medio para escuchar notificaciones, conformación del expediente, rendición informes, oficina subregional correspondiente, asesoría legal regional, dirección asuntos jurídico, Junta Directiva toma respectivo acuerdo, sea aprobando o rechazando.

En relación con lo anterior, expresa el dictamen C-072-2001 de la Procuraduría General de la República que:

“el período de prueba para los adjudicatarios no debe ser de quince años, sino que este es el límite máximo hasta donde podría fijarse dicho período, pudiéndose establecer,

*obviamente, plazos menores, dependiendo de las especiales características que en cada caso ponderen los técnicos del Instituto o estipule un reglamento a emitir...”*⁸⁶

Es decir, los plazos ya se encuentran establecidos por la regulación del IDA y no pueden alterarse por negligencia administrativa, el dictamen C-140-2000 de la Procuraduría General de la República refiere:

*“la duración del período de prueba previo a la adquisición de la parcela”, debe ser establecida por la propia Institución de una manera objetiva y genérica, según el Asentamiento de que se trate y con indicaciones técnicas de que disponga”.*⁸⁷

En este mismo sentido, debe adecuarse una normativa que resuelva estas lagunas que se encuentran en la Ley, para una mejor estabilidad y seguridad de los parceleros, de actuarse así, se le daría pleno cumplimiento a uno de los objetivos de esta Institución.

86 Procuraduría General de la República. Dictamen C-072-2001.

87 Procuraduría General de la República. Dictamen C-140-2000.

Se indica en el dictamen C-072-2001 de la Procuraduría General de la República que:

“Es de rigor reiterar aquí que este tipo de prácticas administrativas como la omisión en la entrega de los títulos provisionales de posesión o el retardo en la de los definitivos constituyen actitudes reprochables de la Administración y deben ser absolutamente erradicadas hacia el futuro. Insistimos nuevamente en lo expresado en nuestro dictamen C-140-2000, en el sentido de que "la utilización de este recurso (la "morosidad administrativa") solo debe darse excepcionalmente, debiendo ser la práctica administrativa el otorgamiento de títulos a los beneficiarios al momento de cumplirse satisfactoriamente el período de prueba, con la inclusión en la correspondiente escritura de las limitaciones para disponer del inmueble por el período de quince años. Para lograr esta meta y el exacto cumplimiento de las diferentes etapas procedimentales debe el Instituto acudir a mejores políticas de gestión administrativa".⁸⁸

Como explica la Procuraduría General de la República, concluido el periodo de prueba, el Instituto está obligado a dotar al adjudicatario de su título de propiedad, con las limitaciones del artículo 67 de la Ley de Tierras y Colonización. Es a partir de este instante procedimental que correría la llamada "morosidad administrativa", ya que constituye el momento donde la voluntad del Instituto debe manifestarse en el sentido de otorgar el título

88 Procuraduría General de la República. Dictamen C-072-2001.

de propiedad al beneficiario, si este ha cumplido eficientemente con su actividad agraria; por lo que si el ente no lo hace, se pone al adjudicatario en un estado de letargo administrativo, para nada imputable a él, en el que es incierto su estatus y por el que seguiría ejerciendo sobre el inmueble su actividad agraria sin que fuera tomada en cuenta ni para el otorgamiento del título, porque ya ha pasado el período de prueba, ni para el cómputo de los quince años, en tanto no se ha extendido la escritura.

A su vez, el dictamen C-140-2000 de la Procuraduría General de la República con mismo criterio reitera:

"se dirige a plantear como antijurídico y, por ende, contrario al fin último del ordenamiento bajo cuyo marco ejerce el Instituto de Desarrollo Agrario su competencia, dejar a discreción de la Junta Directiva u otro órgano, el decidir si se otorgan o no escrituras, no obstante, que el adjudicatario ha cumplido con sus deberes en el período de prueba. Mi opinión es que, si se actúa así conscientemente por parte de la Administración, estaremos creando una especie de servidumbre, disimulada claro, pero contrario a la Constitución y a las leyes pertinentes, que persiguen un mayor reparto de la riqueza y no una concentración de poderes administrativos para controlar a grupos de personas, decidiendo cuándo y cómo, con absoluta e indebida discrecionalidad, otorgar escrituras públicas de traspaso. (...) Si dentro del término especificado un adjudicatario no demuestra vocación productiva y organizativa con su parcela, el Instituto proceda a revocar la adjudicación (con los reconocimientos legales conocidos), pues existen muchas personas

*aspirando a tener oportunidad de hacerlo. Pero si el adjudicatario ha cumplido, la circunstancia de que transcurran los años sin que se le otorgue escritura pública, estaría generando distorsiones al propósito que debe satisfacer la Institución."*⁸⁹

Lo que ocurre en la realidad es que la institución se vale de la morosidad administrativa para disimular el mal manejo de controles que se tienen sobre las adjudicaciones de las parcelas, en lo que corresponde al Contrato de Asignación de Tierras, lo ha hecho para referirse al período que va desde el momento cuando el Instituto debe entregar al adjudicatario el título de propiedad hasta el momento en que efectivamente lo hace, por lo que no se encuentra ajustado a derecho estimar otros periodos.

Se insiste en que la utilización de este recurso solo debe darse excepcionalmente, debiéndose ser la práctica administrativa el otorgamiento de títulos a los beneficiarios en el momento de cumplirse satisfactoriamente el período de prueba que también debe ser establecido en la Ley, con la inclusión en la correspondiente escritura de las limitaciones para disponer del inmueble por el período de quince años en los cuales se computen el tiempo de prueba, todo esto aunado a los fines que deben darse, porque lo establece la ley

⁸⁹ Procuraduría General de la República Dictamen C-140- 2000.

y la misma institución, pues una de las finalidades es aumentar el nivel de vida de los campesinos costarricenses y alcanzar una mayor productividad nacional.

Insisto en que, no obstante que la ley no fija plazo, pues eso debe decidirlo la Institución de una manera objetiva y genérica, según el Asentamiento que se trate y con indicaciones técnicas de que disponga, no es jurídicamente posible que a voluntad suya se decida cuándo otorgar la correspondiente escritura de traspaso. Si dentro del término especificado un adjudicatario no demuestra vocación productiva y organizativa con su parcela, el Instituto proceda a revocar la adjudicación (con los reconocimientos legales conocidos), pues existen muchas personas aspirando a tener oportunidad de hacerlo. Pero si el adjudicatario ha cumplido, la circunstancia que trascurren los años sin que se le otorgue escritura pública, estaría generando distorsiones al propósito que debe satisfacer la Institución.

CAPÍTULO TERCERO

RECOMENDACIONES RESPECTO DE

LA LEGITIMACIÓN DEL

BENEFICIARIO FORMAL

SECCIÓN PRIMERA

RECOMENDACIONES

A. CRÍTICAS

El Instituto de Desarrollo Agrario establece dentro de sus directrices un procedimiento escalonado y sucesivo, ya que al concluir una etapa inicia la otra, no obstante, de ser tan rápido y eficaz en cada una, nunca habría problema en los trámites administrativos. En esta sección se mostrará algunas deficiencias en la administración, con el fin de dar recomendaciones para mejorar el servicio y la burocracia.

A lo largo de este Trabajo Final de Graduación, se ha venido mencionando una serie de problemas que ocurren, ya sea por malos manejos en la información y trámites de la institución, decisiones tomadas con determinados intereses y no precisamente los de sus parceleros y no se agilizan los procedimientos, por eso, hay un estancamiento en las condiciones de las personas y se les causan daños al reclamar sus derechos para el ejercicio de ellos. Entre las deficiencias y críticas tenemos las siguientes:

El procedimiento de parcelación no fue concebido ni debe entenderse como un **simple programa de entrega de títulos de propiedad**, para solucionar problemas urgentes de precarismo, sino como un verdadero instrumento por el cual se alcance una adecuada y justa distribución de tierra, la creación de empresas agrarias familiares autosuficientes y el aumento efectivo en la producción nacional.

Por consiguiente, tratar de levantar limitaciones, cuyo único propósito es el de asegurar que los trámites para la adjudicación de tierras cumplan el fin por el que fue creado. Treinta años después de poseer una parcela es desgastante, tanto para el parcelero como para la institución, ya que determinar si efectivamente se cumplió, a cabalidad, con los requisitos en ese tiempo es un poco difícil, pues las familias han crecido y subsistido del fruto de ese trabajo y los hijos ya crecieron, en esas fechas. Cualquier etapa productiva del parcelero ya está cesando por los años que pesan en sus vidas; otros, simplemente fallecen, y el IDA no hace real y efectiva la entrega del título, ya que en ese panorama se complica, aún más, la finalización de ese procedimiento.

Puesto que el beneficiario no está, sus herederos tampoco y su cónyuge no se encuentra capacitada para el desarrollo de la parcela por sí sola. Es decir, **la entrega del título extemporáneamente, no solo causa inseguridad jurídica a ellos, sino a la hora de disponer de ella después de tanta dedicación y lucha** y se ocasiona un daño y perjuicio respecto de sus derechos.

En este sentido, ninguna otra posesión agraria sobre el inmueble por el adjudicatario puede ser tomada en cuenta, para efecto del cómputo del plazo de quince años de limitaciones, que se produce entre el momento cuando termina el período de prueba, debidamente comprobado, que se fija en cinco años y aquel donde se le entrega el título, cuando se realiza en tiempo y forma, de acuerdo con el procedimiento administrativo y no como se hace actualmente, donde el IDA entrega títulos después de treinta años de posesión demostrados y pretende limitar la propiedad por quince años más, con todas las implicaciones que acarrea para las familias, esa práctica tiene que erradicarla la institución.

Por la afectación a los intereses públicos involucrados, lo procedente es que sea consignada la escritura por un funcionario de la institución, sin embargo, muchos de estos trámites es por **falta de personal en las Sedes Regionales**, el Notario Público que otorgue la escritura correspondiente, no está nombrado ni siquiera como interino, entonces, parte de las justificaciones, sin fundamento, es la falta del profesional en servicio de la institución en tiempo y forma, injustificadamente, pues en Sede Central hay un departamento especializado para el otorgamiento de escrituras, otra práctica que se necesita eliminar.

Se insiste, que la **Morosidad Administrativa** mantiene el retraso en los trámites en la institución y que la utilización de este recurso solo debe darse excepcionalmente, todo esto aunado a los fines que establece la ley y la institución. Sin embargo, solo el hecho del reconocimiento de la morosidad requiere de otro trámite que implica más retraso, pues debe ser autorizado y aprobado por la Junta Directiva y cumplir con otros requisitos.

El IDA no entiende, o más bien, no quiere reconocer, **el concepto de morosidad administrativa en materia de limitaciones**, el cual ha sido acuñado por la Procuraduría General de la República y la Junta Directiva del IDA, a efectos de corregir los daños causados a los administrados, cuando pudiendo el IDA haber otorgado la respectiva escritura pública de adjudicación no lo hizo, provocando que cuando se otorgó e inscribió la escritura de adjudicación, se ampliara el plazo de las limitaciones por la morosidad en entregar los títulos, pasando el período de limitaciones, a ser tácitamente mayor por cuanto se contaban desde la fecha de la inscripción y no desde la fecha de adjudicación del inmueble, violentándose, de manera grave, el Derecho a la Propiedad Privada, el cual es tutelado constitucionalmente.

El artículo 67 de la ley 2825, señala expresamente: *“El beneficiario no podrá traspasar el dominio de su predio, ni gravarlo, arrendarlo o subdividirlo sin autorización del Instituto, excepto que hayan transcurrido quince años desde la adquisición de la parcela y de que todas las obligaciones con dicho organismo estuvieren canceladas”* la norma es sumamente clara, al indicar que son quince años el plazo de las limitaciones y no más, razón por la que, si el instituto no otorgó la escritura en el plazo prudencial, no se podría ampliar las limitaciones por el principio de legalidad, dado que la ley es clara y contundente.

De manera injustificada y fuera de todo criterio, serio y legal, no resuelve los procedimientos en tiempo y forma, todo lo contrario, parece ser que cuanto más duren los actos administrativos mejor trabaja la Institución, por eso, la caducidad en sus procedimientos de nulidades de títulos o cualquier otra causal, por razones que evidentemente no le son atribuibles a sus beneficiarios, lo cual es violatorio al derecho de información, al derecho de defensa, el debido proceso y sin dejar de lado que dicha actuación es constitutiva de una morosidad administrativa, al someter a los administrados a trámites que duran más de cinco años, lo cual no debería durar más de un año y, evidentemente, amplía ilegalmente el plazo de las limitaciones impuesta por la Ley 2825, supra transcrito.

Pues uno de los principios es aumentar el nivel de vida de los campesinos costarricenses y alcanzar una mayor productividad nacional, ahora bien, cuántos casos por morosidad están estancados, es por esto que la realidad es otra respecto de los atrasos.

Por lo expresado, resulta viable que el Instituto de Desarrollo Agrario, a instancias del beneficiario y una vez analizado y verificado el caso concreto por parte de la Administración activa, proceda a retrotraer el cómputo de quince años de que dispone el numeral 67° de la Ley 2825 de 14 de octubre de 1961 y sus reformas y en cuanto a las limitaciones que este detalla, a la fecha en que el IDA debía otorgar el respectivo instrumento público de traspaso a favor del beneficiario y por su conducta reprochable e imputable de la Institución no se realizó, por haber este administrado y cumplido a satisfacción todas las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico.

Además, en aras de un apoyo total, legalmente establecido al parcelero, debe el Instituto asumir un papel proactivo, en conjunto con el beneficiario a la hora de tramitar los procedimientos administrativos, si se producen daños en los terrenos, cuando todavía se encuentran a su nombre, pues el legitimado es el mismo IDA, para la defensa, tanto del fundo como de los que lo habitan, puesto que es la única posibilidad con la que cuentan muchos, sin embargo, **pese a esta obligación no se apersona a los procesos y deja al beneficiario que acuda solo a la jurisdicción correspondiente**, afectando su legitimación en el momento de ejercer una defensa eficaz y débil frente a terceros, por daños y perjuicios ocasionados.

Así mismo, si se demuestra tener Aptitud Agraria, aunque no sea beneficiario de un Asentamiento y por razones no procedentes se estuvo por más de 15 años en una parcela de otro beneficiario, todo a vista y paciencia del Instituto, realizado mejoras, desarrollando una actividad agraria organizada y productiva, sería un ocupante con prioridad para ser

tomado en cuenta y no expulsarlo, pagar mejoras útiles y buscar otro candidato para su reubicación en el terreno.

RECOMENDACIONES

Algunas de las recomendaciones que se han venido dando, para tales circunstancias, ya sea para el Instituto o la legislación, han sido por la preocupación de las personas que sufren situaciones innecesariamente, ya que la normativa prevé otra solución y por malos manejos en los controles o por influencias y conveniencias políticas, se causan daños y perjuicios a parceleros de escasos recursos, en vista del desconocimiento que tiene para enfrentar problemas de hecho y derecho, con sus propiedades, que afectan su modus vivendi.

Aunque el fundamento del Contrato de Asignación de Tierras se encuentre regulado por los artículos 66, 67 y 68 de la Ley número 2825, se han redactado una diversidad de Reglamentos para la regulación especial de los Institutos de parcelación de Tierras del IDA, cuerpo normativo que se ha ido actualizando, pero que hasta la fecha acarrea insuficiencias y vacíos.

Es evidente que el procedimiento administrativo de revocatoria de adjudicación y nulidad de título regulado en el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras, es básico y no hace referencia a la caducidad del procedimiento administrativo, tampoco menciona el trámite para el reconocimiento de la morosidad administrativa que, a su vez, tiene sus respectivos plazos, deja de lado significativamente los parámetros en los

que el administrado debe manejar para el debido reclamo de sus derechos y el procedimiento por seguir, en caso que la administración no cumpla lo solicitado, en tiempo y forma.

Para mencionar el cuerpo normativo que se ha actualizado, está el Reglamento Autónomo para la Selección de Beneficiarios (P. La Gaceta número 32 del 15 de febrero de 1994), derogado por el Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras (P. La Gaceta número 13 del 20 de enero del 2004) que también fue derogado con sus respectivas modificaciones por el Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras (P. La Gaceta número 198 del 16 de octubre del 2007), que también fue derogado por el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras (P. La Gaceta número 38 del 22 de febrero del 2008) y, en la actualidad, se aplica para la regulación de los procedimientos en la Asignación de parcelas en sus diferentes institutos el Reglamento para la Selección y Asignación de Solicitantes de Tierras (P. La Gaceta número 116 del 16 de junio del 2010), sin embargo, no cuenta todavía con una regulación completa.

Para que el destino de los terrenos y quien ostenta su posesión cumpla con las finalidades y principios de la institución y se logre la meta esperada y un exacto desempeño de las diferentes etapas en el Contrato de Asignación de Tierras, se recomienda:

Adecuar una normativa que resuelva los vacíos que se encuentran en los Reglamentos y darles el rango de Ley para una mejor estabilidad y seguridad de los

parceleros, de actuarse así, se le daría pleno acatamiento a uno de los objetivos de esta Institución.

A su vez, establecer un régimen disciplinario, que sancione fuertemente los actos que promuevan la corrupción, negligencia, abuso, actos delictivos de actuaciones anotadas en el historial personal del expediente de cada uno de los funcionarios, ya que, según la institución, su **Régimen Disciplinario** no busca sancionar a los funcionarios ni hacerle su trabajo más difícil, sino contribuir a que los servidores cumplan sus deberes y responsabilidades, leal y honestamente; procura, también, que las faltas disciplinarias cometidas sean sancionadas, de manera justa y equitativa, y no de forma arbitraria.

Sin embargo, para revocar títulos y presentar nulidades y desahucios a personas que han trabajado un terreno por muchos años la mejor etapa de sus vidas, por ser productivas, esas gestiones sí son expeditas y arbitrarias, ya que las órdenes las da la Junta Directiva de manera discrecional, pues tiene otros destinos para las parcelas que no son, muchas veces, las de producir, sino ventas, arriendos a grandes ganaderos u otros fines de lucro en las zonas.

En lo que corresponde al Contrato de Asignación Individual de Tierras, para referirse a la morosidad administrativa, no se encuentra ajustado a derecho estimar otros periodos que no sean ya los establecidos por la ley, en el momento del otorgamiento de escrituras, por lo tanto, la administración debería prever una sanción para sus funcionarios, que repercuta en su expediente laboral, pues en ellos se delega ese trabajo y deben realizarlo a cabalidad y asumirlo responsablemente.

Se pone al adjudicatario en un estado de letargo administrativo, para nada imputable a él, en el que es incierto su estatus y por el que seguiría ejerciendo sobre el inmueble su actividad agraria, sin que ella fuera tomada en cuenta ni para el otorgamiento del título, porque ya ha pasado el período de prueba, ni para el cómputo de los quince años, en tanto no se ha extendido la escritura.

Es por lo expresado que resulta viable que el Instituto de Desarrollo Agrario, a instancias del beneficiario y una vez analizado y verificado el caso concreto por parte de la Administración activa, proceda a retrotraer el cómputo de quince años que dispone el numeral 67° de la Ley 2825 de 14 de octubre de 1961 y sus reformas, en cuanto a las limitaciones que este detalla, a la fecha en que el IDA debía otorgar el respectivo instrumento público de traspaso a favor del beneficiario, por haber este administrado y cumplido, a satisfacción, todas las condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico.

En otras palabras, el IDA no puede ampliar el plazo de las limitaciones, de quince años, en virtud que no se expide en tiempo y forma el título de propiedad, ya que viola totalmente los derechos de propiedad constitucionalmente tutelados.

En razón de justicia social, que el tiempo de morosidad se reconozca a bien de que se le haga al beneficiario un ajuste para efecto de limitaciones en el cómputo de años en el

momento de otorgar el título, pero parece ser que no constituye, para nada, una práctica administrativa deseable.

De igual manera, el Instituto debe definir adecuadamente el período de prueba, no solo en el ámbito reglamentario, sino también vía Ley y en cada uno de los títulos provisionales de posesión que otorgue a los adjudicatarios, según sea el caso concreto, a fin de que éstos tengan un parámetro seguro a qué atenerse de cuándo termina esa etapa procedimental e inicia otra.

Por último, el Instituto debe ordenar las medidas correctivas a nivel organizacional para que se cumpla, no solo con la debida dotación de recursos a los adjudicatarios, sino también con la estricta vigilancia de su actividad y, sobre todo, con entregarle a tiempo, en el momento de terminar su período de prueba, sus correspondientes títulos de propiedad con el plazo legal de quince años de limitaciones.

Como recomendación para acabar con el principal retraso en los procedimientos administrativos, propongo que se agregue un artículo, donde se estipule lo siguiente dentro del Reglamento, para que el administrado conozca y le reconozca sus derechos:

CAPÍTULO XIII

RECONOCIMIENTO DE MOROSIDAD ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 141. TRÁMITE

Para el reconocimiento de la morosidad administrativa es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

A-Potestativo de Junta Directiva aprobarlo o rechazarlo. Un vez presentado por el interesado o un abogado.

B-Contenido de Solicitud.

1-Individual

2-Presentada por todos los copropietarios, rubricada por ellos, en caso contrario, autenticada su firma.

3-Calidades respectivas.

4-Copia cédula

5-Precisar hechos y fundamentos de derecho en los que apoyan la solicitud.

C-Aportar copias de acuerdo de declaratoria del beneficiario, de adjudicación y de autorización de segregación o de venta.

D-Copia de plano catastrado y la escritura, si existiera.

E-Certificación de propiedad del Registro, actualizado.

F-Constancia de la Sección Ingresos y Área de Crédito Rural, donde conste cancelación de deudas con el IDA.

G-Indicar lugar o medio para escuchar notificaciones.

H-Conformación del Expediente.

I-Rendición de Informes de acuerdo con el expediente administrativo.

1-Oficina Subregional correspondiente

2-Asesoría Legal Regional

3-Dirección Asuntos Jurídicos

J-Junta Directiva, toma respectiva de acuerdo, aprobando o rechazando la solicitud del reconocimiento de la morosidad administrativa.

Con esto, el beneficiario no solo sabrá que pueden reconocerle todos los años de posesión en espera de su título, sino también que la Institución podrá diligenciar expeditamente los trámites, sin que el proceso dure más de seis meses, como lo establece la Ley General de Administración Pública, en el artículo 340.

En la Corriente Legislativa existe además un proyecto de Ley que viene a transformar la visión y misión del IDA para convertirlo en una institución que cumpla con las urgencias en cuanto a la correcta administración de los recursos Estatales, que el país requiere. El proyecto se titula Ley Marco de Desarrollo Territorial Rural y Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Territorial Rural (INDER). En su artículo 85, establece las medidas necesarias para llevar una adecuada administración financiera y contable, incluyendo la constitución de fideicomisos. Los recursos serán utilizados de manera exclusiva para los fines y los objetivos de creación del Fondo. De esta forma también este cambio contribuye al manejo correcto de las tierras y a su distribución.

CONCLUSIONES

El Instituto de Desarrollo Agrario tiene como misión ser una entidad social, líder del desarrollo autogestionario de las comunidades rurales, distribuyendo eficientemente la tierra, procurando el suministro de servicios básicos para la consolidación de los Asentamientos campesinos, el uso sostenible y racional de los recursos naturales y contribuir a la conservación y justa distribución de la riqueza en la sociedad para el progreso de las personas.

Dentro de su administración provee de mecanismos para asegurar a personas de escasos recursos con una parcela o distintos Institutos como granjas familiares, empresas agrarias, entre otros, para mejorar su calidad de vida y que tengan una manera sana y productiva para sacar adelante a sus familias y aprender un oficio, todo aunado, con el fin de procurar un mayor crecimiento a zonas rurales y las capacitación técnica con que cuenta el Instituto para ayudar y enseñar a los parceleros. Para esto, suministran instrumentos legales que respalden la posesión y actividad de los beneficiarios, en aras de que cumplan con una calificación y puedan ser, una vez cumplida las etapas y procedimientos legales establecidos por dicha Institución, propietarios de las parcelas.

Su objetivo general viene a ser la equitativa distribución de la tierra como factor de producción; para que cumpla la función social de ser racionalmente explotada; mediante la organización campesina para la producción y el reconocimiento legal de la existencia e indiscutible legitimidad de la propiedad. Los Asentamientos cuentan con sus propios

servicios públicos en la población, con el fin de maximizar la posibilidad de éxito en el desarrollo rural, procurando igualdad de oportunidades.

Lejos de lo descrito, se dan circunstancias muy diferentes, puesto que la Institución, por falta de gestión no llega a cumplir ni siquiera con el nombramiento de su personal, mucho menos ser eficiente en cuanto al otorgamiento de títulos de parcelas.

A lo largo del desarrollo de este tema que es “*CONTRATO DE ASIGNACIÓN DE TIERRAS, EL POSEEDOR DE LAS PARCELAS Y SU LEGITIMACIÓN, PARA EL RECLAMO DE SUS DERECHOS*”, se pretende dar a conocer muchas situaciones, de hecho y de derecho, que le suceden a una población de nuestro país que no es, precisamente, la más solvente, por el contrario, son personas que carecen de conocimientos y se enfrentan a irregularidades de la administración a la hora de tramitar sus terrenos, pues en la práctica no sucede lo que se establece en el papel, es decir, surgen problemas en los que incurren el Instituto y no los resuelve, ajustado a derecho, sino por decisiones discrecionales de la jerarquía Institucional.

Por esta razón, es importante explicar y desarrollar las prácticas que realiza dicha institución, causando perjuicios y daños de libre disposición de ellas a sus dueños respectivos, pese a tantos años de posesión en el fundo, produciendo tal inseguridad que, incluso, los parceleros pueden estar sujetos a sanciones como la revocación y, por consiguiente, la pérdida del derecho sobre ella, además, las personas que se encuentran en condiciones de ocupantes, pese a ejercer esa posesión, son los que han cuidado de los terrenos por muchos años y no se toma en cuenta a la hora de asignar los terrenos, pues son

sacados de las parcelas, con pago de mejoras hechas, siempre y cuando un Juzgado Agrario así lo ordene, de otra forma, son desahuciados sin derecho a nada.

Algunas de las soluciones que se han dado por tales circunstancias, ya sea por el Instituto o por los Juzgados Agrarios han sido, generalmente, la revocatoria de permisos de las parcelas de los adjudicatarios, reparación de daños y perjuicios, nulidad de títulos, volviendo las propiedades a la institución y en el mejor de los casos se le otorga el título a los adjudicatarios, siendo esto inusual, cuando debería ser la práctica del día a día.

No obstante, deben ponerse en prácticas mejores políticas de gestión administrativa, que hagan más eficiente la entrega de títulos, en cuanto a la legalización de ocupantes, reconocerle el esfuerzo de años de trabajo, asignándoles parcelas. El programa, como bien se establece, no es una simple entrega de propiedades, sino que procura el pleno cumplimiento de los objetivos de la ley y el Instituto.

Lo que se evidencia con esta situación fáctica, es que las gestiones administrativas del IDA no son tan eficientes como se establece, ni siquiera para nombrar a su propio personal para realizar las respectivas escrituras. Por esta razón, las diferentes resoluciones del Juzgado Agrario, Tribunales Agrarios, como la Procuraduría, con respecto a este tema, ha sido tan decidido en el momento de referirse al impacto que ocasiona en el diario vivir de los adjudicatarios tales circunstancias jurídicas, además, la normativa existente y la jurisprudencia que se ha venido dando con las revocatorias de titulación que ha hecho el IDA, dando pie para cuestionar sus actuaciones a tales conflictos y determinando las consecuencias en el ordenamiento jurídico.

Una de las finalidades es aumentar el nivel de vida de los campesinos costarricenses y alcanzar una mayor productividad nacional, asimismo, agilizar trámites administrativos para que al beneficiario no se le ocasione menoscabo en sus derechos respecto de su legitimación como propietario del predio, después de haber cumplido a satisfacción con la normativa, sin embargo, como se colige de lo anterior, por la discrecionalidad que goza el IDA, puede arbitrariamente quitar y poner en los terrenos a quien crea conveniente y destinarlas, a su vez, como mejor lo estime.

El Contrato de Asignación de Tierras instituido por el IDA beneficia a los parceleros, siempre y cuando, se cumpla estrictamente con la legislación y de forma expedita la realización de sus etapas, los medios de defensa de los beneficiarios de parcelas se dan ante los Tribunales de Justicia por la perturbación de terceros y abusos del IDA, son meramente jurisdiccionales, pues si depende de la institución no podría darse, ya que sus decisiones obedecen a políticas de la misma jerarquía y no se preocupan por mecanismos de defensa de los parceleros.

Por último, el IDA, como administración, debe dar soluciones para que se cumpla en plazos estrictos y establecidos cada periodo a los parceleros, realizar cambios pertinentes a la normativa, para que el IDA compute los años de morosidad administrativa a las limitaciones impuestas por ley, determinar el proceso para legitimar al poseedor en precario en las unidades productivas que haya demostrado aptitud de explotación agraria con cinco o más años. Esto para que se erradique las prácticas erróneas en la administración y no dé pie al abuso y la corrupción institucional.

En este sentido, en el desarrollo del tema se explicó que la discrecionalidad de los plazos que maneja la institución con respecto al periodo de prueba y al resto de lapsos es contraria a derecho, porque transcurren los años y, después de todo el esfuerzo realizado por los parceleros, se les revoca las propiedades, dejándolos completamente inseguros y con la incertidumbre que su situación económica y modo de vida se afecta después de tanto tiempo de lucha, todo por la inestabilidad que acarrea la institución en dichos procedimientos y su retardo administrativo que, amparado a esos vacíos, emanan actos en perjuicio del adjudicatario.

Finalmente, existe en la Corriente Legislativa un proyecto de Ley denominado Ley Marco de Desarrollo Territorial Rural y Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Territorial Rural (INDER). Con el que se pretende propiciar el acceso a la tierra y a otros medios y activos para la producción, como condiciones esenciales para la constitución de emprendimientos rurales con perspectivas de sostenibilidad económica, ambiental y arraigo de los pobladores rurales. Los recursos serán utilizados de manera exclusiva para los fines y los objetivos de la institución. Establece los mecanismos de transición para hacer operativos los cambios institucionales. La sociedad tiene la necesidad de que la entidad se transforme. Ello será garantía de que en el futuro no se presenten situaciones anómalas con la adquisición de tierras, no aptas para el desarrollo rural.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ÁLVAREZ HERNÁNDEZ (Frank) y otro. Temas de Derecho Agrario. San José, Costa Rica: Ediciones Solano, 2004.

BARAHONA. I (Rodrigo), Antología de Lecturas y Leyes de Derecho Agrario. San José, Costa Rica: m.i.e., 1998.

BOLAÑOS CÉSPEDES (Carlos). Ley de Tierras y Colonización: con Jurisprudencia Constitucional Agraria y Administrativa: Comentada y concordada. San José, Costa Rica: Ediciones IJSA, 2007.

BRENES CÓRDOBA (Alberto). Tratado de los Contratos, San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1985.

NACIONES UNIDAS ILANUD. Proyecto de Fortalecimiento de Tribunales Agrarios de Costa Rica. Derecho Agrario Costarricense. San José, Costa Rica: Editorial ILANUD, 1992.

ULATE CHACÓN (Enrique). Antología de Derecho Agrario. San José: Editorial Universidad de San José, 1996.

ULATE CHACÓN (Enrique). Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria. San José, Costa Rica: Editorial Cabalsa, 2007.

ULATE CHACÓN (Enrique). Tratado de Derecho Procesal Agrario. Tomo III. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Dupas, 2002.

Valletta (María Laura) y otros. Diccionario Jurídico. Buenos Aires, Argentina: Valletta Ediciones, 2001.

ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario Contemporáneo. Juruá: Editorial Curitiba, 2009.

ZELEDÓN ZELEDÓN (Ricardo). Derecho Agrario: Desarrollo, Justicia y Paz Contemporáneo. San José, Costa Rica: Editorial Poder Judicial. Departamento de Publicaciones e Impresos, 2000.

Trabajos Finales de Graduación

CHACÓN CHANG (Héctor) y otra. El proceso agrario-administrativo. Análisis del Conflicto de Competencia entre las Jurisdicciones Agraria y Administrativa, San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1993.

KAREN PATRICIA HERNÁNDEZ SEGURA Y CAROLINA PINEDA NÚÑEZ.
Análisis comparativo de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, La Ley de Tierras y Colonización y el Proyecto de Ley del Instituto de Desarrollo Rural. San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2009.

VIOLETA SOBRADO ROTHE. Las Limitaciones Inter-Vivos de Los Contratos de Asignación Individual de Tierras, San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1982.

WALTER EFRÉN ESPINOZA ESPINOZA, JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ JIMÉNEZ.
Adjudicaciones del IDA en el período 88-89 a la luz del ordenamiento jurídico costarricense. San José. Tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1990.

Leyes

Constituciones Políticas

Constitución Política de la República de Costa Rica, anotada y concordada del 7 de noviembre de 1949, San José: Editorial Juricentro, 1985.

CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, Constitución Política de la República de Costa Rica, anotada, concordada y con resoluciones de la Sala Constitucional. San José: Investigaciones Jurídicas, 1996.

Ley del Instituto de Desarrollo Agrario. N° 6735, de 29 de marzo de 1982.

Ley de Jurisdicción Agraria. N° 6734, de 29 de marzo de 1982.

Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978.

Ley de Tierras y Colonización, N° 90, de la Gaceta N° 278, de 8 de diciembre de 1962, ordenado en virtud de lo dispuesto por el Transitorio II, Ley 3042, 4 de octubre de 1962.

Códigos

Código Civil. Ley N° 7020, de 6 de enero de 1887, San José, Costa Rica.

Reglamentos

Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras del Instituto de Desarrollo Agrario.

Jurisprudencia

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto No 2765-1997.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto No 5958-1998.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto No 3820-2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Voto No 018434-2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Voto No 17776-2008.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, número 229-1990 de quince horas del veinte de julio de mil novecientos noventa.

Sala Primera, número 354 de las diez horas del catorce de diciembre de mil novecientos noventa.

Sala Primera, número 607-F-02 de las dieciséis horas y quince minutos del siete de agosto del dos mil dos.

Sala Primera, número 000460-F-03 de la de las diez horas cuarenta y cinco minutos del treinta de julio de dos mil tres.

Sala Primera, número 000584-F-2005 de las diez horas cuarenta minutos del once de agosto del año dos mil cinco.

Sala Primera, número 590-2005 de la de las catorce horas treinta minutos del diecisiete de agosto de dos mil cinco.

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Nº 57 -2011 -VI a las once horas con cinco minutos del ocho de marzo del dos mil once.

El Tribunal Superior Agrario, sentencia 91, de las diez horas del quince de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

Tribunal Superior Agrario, sentencia 00379, de las once horas y cinco minutos del diez de mayo del dos mil siete.

Tribunal Superior Agrario en sentencia 407-2008, de las nueve horas treinta minutos del veinte de junio de dos mil ocho.

Tribunal Superior Agrario en sentencia 380-2010, de las catorce horas cinco minutos del veintisiete de abril de dos mil diez.

Tribunal Superior Agrario, Voto Nº 0992-F-1, a las nueve horas del trece de setiembre de dos mil once.

Tribunal Superior Agrario. Voto Nº 1254-F-11 de las diez horas cincuenta minutos del catorce de noviembre de dos mil once.

Dictámenes

Procuraduría General de la República, Dictamen número C-140-2000.

Procuraduría General de la República, Dictamen número C-072-2001.

Procuraduría General de la República, Dictamen número C-076-2002.

Opinión Jurídica

Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica número OJ-045-2006 del 3 de abril del 2006.

Otros

Manual de inducción Institucional, San José, febrero, 2009.

ANEXOS