

San José 24 de octubre del 2020 .

DICTAMEN 002-2020 COMISION DE DERECHO AGRARIO

Señores y Señoras

Miembros de Junta Directiva

Colegio de Abogados y abogadas de Costa Rica

Presente

Estimados y estimadas miembros :

Reciban un cordial saludo de parte de la Comisión de Derecho Agrario de nuestro querido Colegio.

De conformidad con el acuerdo remitido a esta Comisión por esa Junta Directiva, tomado en sesión ordinaria 39-20 del 19 de Octubre del presente año, se acordó trasladar a la Comisión de Derecho Agrario la nota AL-DCLEREFORMAESTADO-003-202-2020, donde se consulta el criterio del Colegio de Abogados y abogadas sobre el expediente número 22090 “ *Ley de transformación agropecuaria eficiente* “. De conformidad con lo anterior procedemos a rendir el informe solicitado indicando a la honorable Junta Directiva que la Comisión de Reforma del Estado otorgó una prórroga única a nuestra Institución a través de la Comisión de Derecho Agrario para presentar este documento a más tardar el día 29 de octubre del presente año.

Nuestra Comisión en sesión de 14 de octubre del presente año designó como su Comisión encargada de la elaboración del Dictamen a los siguientes colegas: Licenciada Especialista Blanca Navarro Miranda, Licenciado Juan Carlos Jurado Solórzano, Licenciado José Luis Ramos Castellón y al Doctor Carlos Bolaños Céspedes.

Dejamos así rendido el dictamen respectivo.

ANTECEDENTES

1. Se consulta el expediente legislativo número 22090 que es un proyecto de ley denominado como “ **Ley de transformación agropecuaria eficiente** ” , presentado por la señora diputada María Inés Solís Quirós.
2. En su exposición de motivos la señora Diputada fundamenta la presentación del proyecto en la necesidad de reducir el gasto público, para garantizar la estabilidad económica del país y en segundo lugar evitar la duplicidad de las funciones de Instituciones públicas, devolviendo al Ministerio de Agricultura y Ganadería las funciones del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), El Instituto nacional de Innovación y Transferencia en tecnología agropecuaria (INTA) y de la Corporación ganadera (Corfoga). Indica el expediente legislativo en su exposición de motivos que se busca unificar el sector agrario y pecuario para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería asuma dentro de sus competencias el desarrollo económico, social de los pequeños y medianos productores, que participe en proyectos de innovación tecnológica y fomente todo lo relacionado con la agricultura. Agrega la exposición de motivos, que la iniciativa no elimina las funciones que ejecuta las tres instituciones mencionadas anteriormente pues en el caso del Instituto de Desarrollo Rural, se incorporan al Ministerio de Agricultura y en cuanto a los créditos agrarios se fomenta los mismos a través del Sistema de Banca para el Desarrollo. Finalmente indica, que además de optimizar fondos públicos y eliminar duplicidad de funciones, moderniza y devuelve eficacia y eficiencia al mismo haciendo una contención responsable del gasto de la Administración Pública.
3. El proyecto se divide en Capítulos. El primer capítulo cuenta con un solo artículo que reitera los fines del proyecto antes mencionados. El segundo Capítulo establece una serie de reformas a la ley de Fomento de la Producción Agropecuaria, conocida como ley FODEA, número 7064, para otorgarle al Ministerio de Agricultura y Ganadería nuevas funciones relacionadas con que cumplen actualmente Corfoga , INTA e INDER . En el caso del INDER se señala en el artículo 48 de la Ley FODEA, que entre otras cosas corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería, brindar acceso y dotar del derecho de propiedad al sector agrícola, impulsando la competitividad de las empresas rurales; resolver los conflictos producto de la ocupación de reservas nacionales y en precario de las tierras de dominio privado así como re-ordenar y distribuir esas áreas. Agrega, fomentará la producción y diversificación económica del medio rural y llama la atención que asigna al Ministerio de Agricultura y Ganadería la entrega de la posesión de las tierras en territorios indígenas a disposición de las comunidades. El capítulo tercero se titula Fondo de Tierras y es una copia del que se encuentra actualmente en la ley INDER. Dentro de este mismo capítulo a pesar de no corresponder con la numeración y con el tema de Fondo de tierras, se agrega un artículo tres que indica que la administración, distribución y fiscalización de los ingresos por la recaudación del impuesto

de la ley número 5792 , que crea el timbre agrario , e impuesto al consumo de cigarrillos y bebidas y sus reformas de primero de septiembre de 1975, estará cargo de la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, además deberá girar los recursos al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a las instituciones beneficiarias de este tributo de conformidad con lo establecido en esa ley. Dentro de ese mismo Capítulo crea un artículo 4 que reforma el artículo 37 de la ley número 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo para que se lea que del financiamiento total que otorgue ese Sistema, al menos el 40% se destinará a proyectos agropecuarios, acuícolas, pesqueros, agroindustriales, comerciales y a créditos rurales asociados excepto si no hay demanda por tales recursos. El Consejo Rector, revisará una vez al año, la colocación de los recursos y los distribuirá de acuerdo con la demanda. El Capítulo Tercero se titula Otras Disposiciones y en un artículo numerado como cinco, se establece el proceso de liquidación y la Junta liquidadora de las instituciones Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de innovación y transferencia en tecnología agropecuaria (INTA) y la Corporación Ganadera Nacional (CORFOGA) Se establece que el Ministerio de Hacienda designará a tres funcionarios para que conformen la Junta liquidadora encargada de realizar el inventario de los activos y pasivos de las instituciones, administrar los activos de las instituciones disueltas cancelar deudas y finiquitar el proceso; para ello contará con un plazo de 6 meses. El artículo denominado seis contempla el traspaso de todos los bienes de esas instituciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería y el artículo 7 atribuye a esa Junta liquidadora el pago correspondiente por la cancelación de todos los derechos laborales de los funcionarios de las citadas instituciones, con cargo al Ministerio de Hacienda. Finalmente, el artículo 8 de ese Capítulo traslada todos los recursos financieros de las instituciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería. El capítulo 4 contempla las derogatorias de la ley 9036 “ *Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural y crea Secretaría técnica de Desarrollo Rural de 29 de mayo del 2012*. Asimismo la derogatoria de la ley 7837 “ *Creación de la Corporación Ganadera* “de 5 de octubre de 1998 y finalmente la derogatoria de la ley 8149 ; “ *Ley del Instituto de innovación y transferencia en tecnología agropecuaria* “ de 5 de noviembre de 2001. El Capítulo quinto se refiere a Transitorios. El número uno dispone que el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo de 30 días hábiles para nombrar la Junta Liquidadora; el Transitorio dos establece que el Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor de 3 meses a partir de su vigencia; el transitorio tercero establece que los contratos o convenios vigentes relacionados con el Fondo de Tierra del Instituto de Desarrollo Rural, serán valorados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; el Transitorio Cuarto establece que el Ministerio de Agricultura y Ganadería mantendrá los desarrollos rurales aprobados por la Junta

Directiva del Instituto de Desarrollo Rural hasta la entrada en vigencia de la presente ley; el Transitorio Quinto establece que los convenios vigentes entre el INTA y otras Instituciones Públicas y privadas que se encuentren vigentes al promulgarse la presente ley se mantendrán vigentes hasta su finalización; finalmente el Transitorio Sexto establece que los Convenios vigentes entre la Corporación Ganadera, Corfoga y otras Instituciones Públicas y privadas seguirán vigentes hasta su finalización

OBSERVACIONES SOBRE ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO .

1. A juicio de la Comisión de Derecho Agrario del Colegio de Abogados y Abogadas , el proyecto se fundamenta en presupuestos que no se ajustan a la realidad y que comprometen seriamente la eficacia y eficiencia del Sector Público Agrario y la atención de los territorios rurales de nuestro país y significa un claro retroceso en la evolución de la institucionalidad costarricense y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales encargadas al Estado Costarricense, derivadas del Estado social y democrático de Derecho. En efecto, se indica en la exposición de motivos y en el artículo 1 del Capítulo Primero, que el objetivo del proyecto es eliminar la duplicidad de funciones, optimizar el gasto de recursos públicos del Estado y cumplir con los principios de eficiencia y eficacia en la función pública. En el caso del Instituto de Desarrollo Rural no es cierto que esta entidad tenga un costo para el erario público y el presupuesto nacional, por cuanto se trata de una Institución Autónoma que cuenta con recursos propios derivados del impuesto a las bebidas alcohólicas y los cigarrillos, cuenta también con el ingreso de un impuesto conocido como el timbre agrario. Por otra parte, no existe duplicidad en las funciones que realiza el INDER y las que realiza el Ministerio de Agricultura y Ganadería, lo cual pasamos a explicar de seguido. El Ministerio de Agricultura y Ganadería es el ente Rector de la política pública del sector agropecuario, para lo cual dicta los reglamentos respectivos en esa materia, pero no es encargado de la ejecución. Adicionalmente al crearse como Ministerio de Agricultura en el año 1949, sus funciones técnicas se definieron, cómo las relacionadas con el fomento, la extensión agropecuaria, la salud animal, vegetal y la actividad forestal. Posteriormente mediante la Ley FODEA, se incluyen dentro del sector agropecuario las actividades relacionadas con la pesca. Más recientemente todo lo relacionado con la actividad forestal fue encargado al Ministerio de recursos naturales energía y minas, Mirenem, actualmente Ministerio de Ambiente y Energía. Por su parte, el actual Instituto de Desarrollo Rural (INDER) tiene su origen en la Ley de Tierras y Colonización 2825 que creó el Instituto de tierras y Colonización (ITCO) en octubre de 1961, como

Institución descentralizada del Estado responsable de resolver, en ese momento los graves problemas de distribución de la tenencia de la tierra agraria que se daban en el país, que originaban mucha conflictividad social y amenazaban la paz social. A ese efecto se le confió la Administración de la Propiedad Agrícola del Estado, se le otorgaron facultades de colonización y parcelación de tierras de la reserva nacional; se incluyó un procedimiento de solución de los conflictos en precario y se le dieron atribuciones para crear mecanismos como la caja agraria y fomentar la vivienda rural. En 1982 El Instituto de Tierras y Colonización se transforma en el Instituto de Desarrollo Agrario, al comprender el país, que no bastaba entregar tierra a los campesinos a través de procedimientos de Reforma Agraria, sino que era necesario dotar a esos pequeños y medianos productores rurales de herramientas como el crédito, la comercialización, la asistencia técnica y la capacitación para crear empresas agrarias, pues de lo contrario no se podía garantizar que los agricultores pudieran salir de la situación de pobreza en que se encontraba. Nuevamente en el año 2012 se produce una reforma al Instituto de Desarrollo Agrario para transformarlo en el Instituto de Desarrollo Rural. La transformación obedece a la comprensión de que la ruralidad en nuestro país había cambiado y que en el mundo rural las actividades no solamente eran agrarias, sino que se presentan una multifuncionalidad de actividades productivas y de servicios, lo que requería que el Instituto de Desarrollo Agrario que estaba limitado a un trabajo agrícola en los asentamientos campesinos, pudiera ampliar su competencia a otras actividades productivas del mundo rural y no necesariamente en asentamientos campesinos sino en todos los territorios rurales. Se trata de un cambio de paradigma que visibiliza que nuestro país ha concentrado su desarrollo en las zonas urbanas y ha dejado atrás nuestras zonas rurales a pesar de que el 38% de la población viven en esas zonas y son las más extensas del país. En nuestro país existe una gran desigualdad entre lo urbano y lo rural. Nuestras zonas rurales, costeras y fronterizas presentan índices de pobreza muy superiores a los de las zonas urbanas Del Valle central conocido hoy como la gran área metropolitana. Los niveles de inversión y obra pública, los servicios y el empleo son muy distintos en las zonas urbanas y en las zonas rurales. El INDER nace como una institución moderna que busca atacar esas inequidades mediante un enfoque de carácter territorial, con una visión integral de las necesidades productivas sociales y culturales de los territorios rurales, articulando las instituciones públicas y fomentando las alianzas público- privadas y una planificación ascendente desde lo local, lo regional a lo nacional, involucrando componentes de género y equidad generacional y la incorporación de las poblaciones diversas culturalmente del país. No se trata de abandonar las funciones de reforma agraria establecidas en la Ley de Tierras y Colonización y expresamente mantenidas con vigencia en la presente ley del INDER, ni

abandonar las funciones de Desarrollo Agrario de la ley del IDA, sino incorporar el nuevo paradigma del Desarrollo Rural para beneficiar con enfoque territorial todas las actividades nuevas que van surgiendo en el mundo rural. Por esa razón no existe duplicidad entre las funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería , entidad de carácter sectorial y el Instituto de Desarrollo Rural responsable de la ejecución de la política de Desarrollo Rural costarricense bajo los paradigmas ya indicados de desarrollo rural territorial.

2. El proyecto, si bien hace referencia a las entidades INTA y CORFOGA , no desarrolla en su contenido normas relacionadas con esas entidades, más que, la referencia a la inclusión de sus funciones dentro de las competencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
3. El proyecto transfiere al Ministerio de Agricultura y Ganadería las competencias relacionadas con el Fondo de tierras del INDER, no así todas las relacionadas con el Fondo de Desarrollo Rural. La única referencia al desarrollo rural es, cuando se incluye dentro de sus competencias esa actividad. Lo anterior significa que se está presentando un retroceso en relación con el nuevo paradigma de Desarrollo Rural que entiende - como señalábamos anteriormente - que no se trata solamente de entregarle tierras al poblador de los territorios rurales, sino que es necesario generar un proceso de acompañamiento con las zonas rurales de manera integral desde lo local cómo lo regional hasta lo nacional integrando diferentes tipos de actividades agrícolas y no agrícolas y de servicios, mediante proyectos productivos y de servicios.

OBSERVACIONES ESPECIFICAS AL PROYECTO :

1. Derogatoria implícita de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825, con grave perjuicio para el Sistema de Areas Protegidas del país y los parámetros constitucionales.

La ley INDER actual, en su artículo 80, establece que se mantiene la vigencia de la ley número 2825, Ley de Tierras y Colonización de 14 de octubre de 1961 en lo que no contraviene esta ley. En caso de duda entre ambas prevalecerán los principios de la ley número 2825. Expresamente se mantendrá la vigencia en todos sus extremos, del Capítulo sexto de la ley número 2825, denominado “Regulación de conflictos entre propietarios y poseedores en precario”.

Al derogar el Proyecto de Ley en comentario la Ley INDER en su totalidad está derogando implícitamente la Ley 2825, o sea la Ley de Tierras y Colonización.

Esta situación es grave por cuanto dicha Ley es parámetro constitucional en varios aspectos, especialmente en lo referente al artículo 7 que desarrolla lo que constituye la Propiedad Agrícola del Estado , incluyendo un Sistema de áreas protegidas, la Zona Marítimo Terrestre, los terrenos de las islas, los terrenos comprendidos en las dos orillas del río Banano, la zona de 2 km de radio alrededor de los volcanes Barba, Poás, Arenal, Cerro Chato, Tenorio, Santa María y Rincón de la Vieja ,la zona de los volcanes de Irazúy Turrialba, los páramos de la Cordillera de Talamanca a partir de los 3000 metros de altitud , así como la zona comprendida de 2000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y Panamá, qué es lo que se conoce como la Milla fronteriza . Como veremos más adelante también derogaría el Capítulo sobre Poseedores en Precario de la actual ley 2825.

2. Violación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y de la Ley Indígena.

El proyecto de Ley en su Artículo segundo adiciona varios incisos al artículo 48 de la ley de Fomento a la Producción Agropecuaria, llamada ley FODEA, con el propósito de otorgarle nuevas atribuciones al Ministerio de Agricultura y Ganadería. El inciso i) del artículo 48 incluye como una competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería asignar la posesión de las tierras en territorios indígenas a disposición de las comunidades. Esta competencia modifica totalmente el actual Derecho Indígena costarricense basado, en primer lugar, en normativa de carácter supranacional y de Derechos Humanos contemplada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que establece, que los territorios indígenas son inalienables, imprescriptibles y de propiedad absoluta de los pueblos y las comunidades indígenas. Se trata de una obligación internacional adquirida por el Estado Costarricense qué ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que además se encuentra expresamente establecida en la Ley Indígena vigente qué es la numero 6172 de noviembre de 1977 qué contemplan en su normativa que los territorios indígenas son una propiedad especial de carácter intransferible, inalienable, de las poblaciones indígenas de nuestro país, tanto originarias cómo de sus descendientes. Se trataría de una competencia de carácter inconstitucional y que exige que este proyecto también sea debidamente consultado con todas las comunidades y todos los territorios indígenas

3. Derogatoria de los procedimientos para resolver los conflictos de posesión agraria.

Decíamos anteriormente que la ley INDER, establece en el artículo 80, la vigencia del procedimiento de Regulación de los Conflictos de Posesión en precario contemplados en la Ley de Tierras y Colonización. Al derogarse la ley INDER, se estaría derogando este mecanismo de resolución de conflictos en precario, que es una competencia de la actual Institución y que de acuerdo con la Sala Constitucional constituye un mecanismo de resolución alterna de conflictos para garantizar la paz social y promover una mejor distribución de la tierra. El Instituto de la posesión precaria de tierras contemplado en la Ley de Tierras y Colonización es un instrumento fundamental para evitar la violencia en el campo y promover mayor justicia social, de manera que su eliminación constituiría un gran retroceso para la resolución de este tipo de conflictos por parte del Estado costarricense en su función de Estado social de derecho

4. Derogatoria del sistema de crédito rural que administra del INDER.

El sistema de crédito rural que ha generado el INDER, permite brindar crédito a todo tipo de proyectos productivos o de servicios que se ubiquen en los territorios rurales, sea como un componente necesario para el éxito del proyecto propuesto o como único componente. La derogatoria de la Ley INDER implicaría la eliminación de este sistema de crédito que incluso actualmente no requiere la supervisión de la SUGEF. Con la eliminación del INDER se estaría eliminando el sistema de crédito rural pues el proyecto de ley solo contempla algunas disposiciones relacionadas con la entrega de créditos por parte de la Banca Nacional de Desarrollo .

5. Eliminación de la Secretaria de Desarrollo Rural

Cuando se creó la Ley 9036, se incorporó la creación de la Secretaría técnica del Desarrollo Rural, como un instrumento del Estado Costarricense para observar, investigar y generar políticas para el Desarrollo Rural del país. Con la eliminación de la ley INDER y sin una referencia específica a la Secretaría de Desarrollo Rural estaríamos viendo su desaparición dentro del Ministerio de Agricultura y ganadería, lo cual elimina una de las herramientas principales que tenemos para conocer la realidad de los territorios rurales en Costa Rica

OTRAS VALORACIONES JURIDICAS

Votacion calificada para la derogatoria de la Ley 9036

Tratándose del cierre de instituciones autónomas aprobadas por la Asamblea Legislativa consideramos, de conformidad con lo que establece el artículo 189 de la Constitución Política, se requiere para la aprobación del presente proyecto por de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa .

Igualmente consideramos se requiere el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para aprobar el cierre del INDER y las disposiciones conexas, por cuanto al derogarse la Ley de tierras y Colonización se estaría derogando el régimen de propiedad agrícola del Estado, incluyendo las áreas protegidas y otras áreas de dominio público contempladas en dicha normativa, todo al amparo del artículo 45 de la Constitución Política.

Igualmente llamamos la atención de que el INDER es Autoridad Tributaria en materia de impuestos y recaudador, y al trasladarse dicho impuestos al Ministerio de Agricultura y Ganadería se requiere de un trámite jurídico calificado.

2. Consulta previa a los pueblos indígenas.

Se requiere igualmente, de conformidad con el convenio 169 de la OIT realizar la consulta previa a todos los territorios indígenas del país por la inclusión dentro de la normativa de una nueva potestad a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que establece la asignación de la posesión de los territorios indígenas a cargo de ese Ministerio

DICTAMEN Y RECOMENDACIÓN DE LA COMISION DE DERECHO AGRARIO

La Comisión de Derecho Agrario del Colegio de Abogados y Abogadas, luego de realizar el análisis lega a la conclusión de que el proyecto 22090 conocido como “Ley de Transformación Agropecuaria Eficiente “, no es conveniente para el país, tanto porque no garantiza la eficiencia y eficacia de la Administración Pública cómo porque constituye un grave retroceso al Estado social y de Derecho que contempla nuestra Constitución política actual y contiene aspectos que podrían ser inconstitucionales. Por lo tanto ,solicitamos elevar a la Asamblea Legislativa nuestro criterio negativo del mismo.

DR. CARLOS ADOLFO PICADO VARGAS
COORDINADOR
COMISION DE DERECHO AGRARIO