



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN CASOS DE IMPORTACIÓN DE MATERIA PRIMA AGRÍCOLA.**

1.LA ACTIVIDAD ECONÓMICA REGULADA POR EL DERECHO COMERCIAL Y SU DIFERENCIA CON LA ACTIVIDAD DESPLEGADA POR EL EMPRESARIO AGRÍCOLA.....	2
2.EL CRITERIO DE EMPRESA AGRARIA COMO PARÁMETRO QUE DEFINE LA COMPETENCIA.....	2
3.COMPETENCIA EN MATERIA ADUANERA.....	5
4.COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA.....	7
5.LA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA AGRARIA SERÍA COMPETENTE PARA CONOCER AÚN AQUELLOS CASOS EN LOS CUALES SE PRETENDA REVISAR LA LEGALIDAD DE ALGUNOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	8
6.PRETENSIONES QUE SE DEDUZCAN EN RELACIÓN CON LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SUJETOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	11
7.LA INTERVENCIÓN HUMANA EN EL CICLO DE PRODUCCIÓN COMO PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA.....	16

**RESUMEN:** El presente informe permite conocer algunos criterios definitorios en relación con la competencia en casos de importación de materia prima agrícola. Se inicia dando un breve repaso en relación con la empresa agraria como parámetro que define la competencia de la jurisdicción agraria. Luego se establecen los criterios que definen la competencia aduanera y la contenciosa administrativa.



## 1. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA REGULADA POR EL DERECHO COMERCIAL Y SU DIFERENCIA CON LA ACTIVIDAD DESPLEGADA POR EL EMPRESARIO AGRÍCOLA

"La actividad económica regulada por el Derecho Comercial, abarca lo que es comercio en sentido económico estricto, pero va más allá, para comprender la producción industrial. Esa actividad económica regulada por el Derecho Comercial es la actividad de intermediación entre un mercado de oferta y un mercado de demanda de bienes y servicios, que transforma materia prima o producto semielaborado en producto semielaborado o final, o que simplemente especula (en sentido técnico económico) con bienes o servicios dentro de un mercado. La actividad agrícola permanece fuera del ámbito de aplicación del Derecho mercantil, porque aún cuando la misma se desenvuelva hacia un mercado de demanda, no proviene de un mercado de oferta. El empresario agrícola trabaja sobre elementos naturales como la tierra, los animales o el bosque, elementos que no pueden identificarse con un mercado de oferta en sentido económico." <sup>1</sup>

## 2. EL CRITERIO DE EMPRESA AGRARIA COMO PARÁMETRO QUE DEFINE LA COMPETENCIA

Sentencia: 00347 Expediente: 99-001367-0161-CA  
Fecha: 04/10/2002 Hora: 10:45:00 AM  
Emitido por: Tribunal Contencioso Adm, Sección II

"**III.-** Como es sabido, en materia impositiva rige el principio de reserva legal, la que si bien es de carácter relativo, exige la definición de los elementos básicos del tributo a través de una ley formal. Esto así por virtud de lo dispuesto en la Constitución Política (Artículo 121 inciso 13), y en el artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios en concordancia con los numerales 11, 59 y 124 de la Ley General de la Administración Pública. Lo anterior implica que en materia impositiva debe estarse al mandato expreso de la Ley, sin que sean viables las interpretaciones analógicas y extensivas, allí donde puede haber gravamen para el patrimonio del particular. Por esto mismo, le está vedado a la Administración -en este caso la Municipal-, la creación de los presupuestos del tributo a través del simple ejercicio de potestades administrativas. Esta conclusión se reafirma con la misma ley de referencia (Nº 7545), cuando en su artículo primero obliga al pago de un impuesto de patente: " **conforme a esta Ley** ". La interpretación no puede



ser otra: para establecer la obligación Tributaria debe atenderse a lo dispuesto expresamente por el cuerpo normativo en mención, pues tampoco podría afirmarse que por ser lucrativa, toda actividad está afecta al tributo que establezca el municipio por simple acuerdo. Esta última, sería una interpretación violatoria, en forma flagrante, al supra-citado principio de reserva de Ley. **IV-** De acuerdo con lo anteriormente dicho, las actividades lucrativas a que se refiere el artículo primero, son aquellas que con detalle enumera el artículo 14, porque si se toma el primero de ellos en forma independiente, se llegaría al absurdo de que las personas físicas que devengan un salario, como gestión onerosa, tendrían que pagar impuestos municipales. De manera que para poder determinar los sujetos que han de cubrir este impuesto a la Municipalidad de Guácimo según su ley, debe analizarse si su accionar se encuentra enmarcado dentro de los supuestos del artículo 14, tal como lo señaló con acierto la sentencia de la Sección Primera de este Tribunal, N° 2-2000, de las 11:15 hrs. del 7 de enero del 2000. **V-** De lo anterior se deduce que aquellas personas o empresas que se dedican al giro agrícola no están obligadas a pagar impuestos municipales a la accionada, puesto que la transformación y tratamiento con productos químicos a que alude el informe del asesor legal, en el caso de la actora no está dirigido obtener productos nuevos, ni se trata tampoco de un intermediario, sino que el proceso normal que sufren los productos agrícolas, por lo que la accionante se enmarca dentro de lo que se conoce como empresa agrícola, no equiparable a una industria o comercio, como lo ha entendido el ente corporativo. Al respecto ha resuelto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, entre otras en la resolución No. 68 de 16:10 horas del 8 de mayo de 1991, que se cita en lo que interesa: "I.- Esta Sala por resolución N°9 de las 14 horas y 45 minutos del 16 de enero de 1991 señaló las particularidades propias de la empresa y de la actividad empresarial desplegada por esta de la siguiente forma: "I.- La figura de la empresa tiene dentro del ámbito jurídico un papel fundamental respecto de todas las relaciones referidas al proceso económico. Más que un concepto jurídico es un concepto elaborado por la economía en la época moderna para identificar a los sujetos del sistema económico. Dentro de esta construcción los científicos de esa disciplina también han delineado figuras afines al empresario como serían el capitalista, quien aporta capital para encontrar en los intereses una remuneración fija, el trabajador, quien ofrece a cambio también de una remuneración fija, el salario, sus fuerzas de trabajo y los consumidores, o sea los que demandan bienes o servicios para la satisfacción de sus necesidades, pudiendo en muchos casos también ser empresario y trabajador, o bien reunir en sí elementos de estos tres sujetos, sin embargo, lo que distingue al empresario de cualquier otra figura es su rol de constituir el activador del sistema económico, pues sin su participación éste permanecería paralizado. El empresario cumple un papel intermedio entre quienes ofrecen en el mercado capital u ofrecen trabajo y aquellos que demandan bienes o servicios. El empresario transforma o combina los medios de producción y en ese sentido está llamado a ser un creador de riqueza. II.- En los diferentes ordenamientos jurídicos el concepto de





particularidades de ésta última en relación con las fórmulas genéricas utilizadas por el artículo 1º y 2º, inciso h), de la Ley de Jurisdicción Agraria para determinar cuando se está en presencia de un asunto agrario o no agrario, y en esa forma también determinar bajo cuáles normas procesales debe tramitarse un determinado asunto, y en tal virtud ha señalado el paralelismo entre las normas italianas del Código Civil y las costarricenses de la Ley de Jurisdicción Agraria, pues éstas se inspiraron en aquellas (Resolución N°34 de las 15 horas del 27 de abril de 1990). En este sentido una correcta interpretación de las normas genéricas de los artículos 1º y 2º inciso h), de la Ley de Jurisdicción Agraria obligan a comprender que existe una actividad agraria principal cual es la de producción de productos agrícolas, entendiéndose éstos como la cría de animales o el cultivo de vegetales, y actividades agrarias por conexión, cuando las realiza el mismo empresario agrícola de transformación, industrialización, enajenación o comercialización de productos agrícolas. Estas últimas, si las realiza otro empresario no vinculado directamente con la actividad principal, serían comerciales, pues ésa es su naturaleza, aun cuando se trate de transformar, industrializar, enajenar o comercializar productos agrícolas, pues el elemento calificante de la empresa no es el bien "producto agrícola" sino, por el contrario la "producción agrícola", en suma la actividad agraria. También pueden dejar de ser agrarias las actividades agrícolas industriales y agrícolas comerciales cuando rebasan el ejercicio normal de la agricultura y constituyen la actividad principal.". **VI-** Como consecuencia de lo expuesto, debe declararse procedente la demanda, para ordenar a la accionada que devuelva a Bananera Calinda S.A. la suma de cinco millones cuatrocientos trece mil ciento trece colones sin céntimos que fueron pagados por concepto de impuestos de patente durante los años de mil novecientos noventa y seis a mil novecientos noventa y nueve, y los que se hubieren pagado en el dos mil. Asimismo deberá cubrir los intereses calculados de conformidad con el artículo 58 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, desde la fecha en que fueron cancelados y hasta su efectiva devolución." <sup>2</sup>

### **3. COMPETENCIA EN MATERIA ADUANERA**

[LEY GENERAL DE ADUANAS. N° 7557 del 20 de octubre de 1995. Art. 205]

#### **"Artículo 205.- Competencia**

Créase el Tribunal Aduanero Nacional como un órgano de decisión autónoma, adscrito al Ministerio de Hacienda. Tendrá competencia para conocer y decidir, en última instancia administrativa, los recursos contra los actos dictados por el Servicio Nacional de Aduanas." <sup>3</sup>



[LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. N° 3667 del 12 de marzo de 1966.]

## Artículo 1.-

1. Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso - administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

2. Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de formalidades esenciales, y la desviación de poder.

3. Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por la ley.

4. Para los efectos del párrafo 1o. se entenderá por Administración Pública:

a) El Poder Ejecutivo;

b) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y

c) Las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades de Derecho Público.

## Artículo 2.-

Conocerá también la Jurisdicción Contencioso - Administrativa:

a) De lo relativo al cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Estado y demás entidades de Derecho Público, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie;

b) De las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública;

c) De las cuestiones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás leyes atribuyen exclusivamente a la vía civil de hacienda; y

d) De toda otra cuestión que la ley le atribuya especialmente." <sup>4</sup>



## 4. COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA

### "Artículo 1.-

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución Política, créase la jurisdicción agraria, como función especial del Poder Judicial, a la que corresponderá, en forma exclusiva, conocer y resolver definitivamente sobre los conflictos que se susciten, con motivo de la aplicación de la legislación agraria y de las disposiciones jurídicas que regulan las actividades de producción, transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente.

### Artículo 2.-

Corresponde a los tribunales agrarios conocer:

a) De los juicios reivindicatorios o posesorios, en que sean parte uno o varios trabajadores de la tierra, o grupos de éstos organizados por el Instituto correspondiente, así como de las causas por usurpación y daños de citación directa.

b) De los interdictos, cuando éstos se refieran a predios rústicos y a diligencias de deslinde y amojonamiento, así como de los desahucios relativos a los mismos bienes.

c) De las participaciones hereditarias, de la localización de derechos proindivisos y de las divisiones materiales, cuando se refieran a los bienes adjudicados por el Instituto correspondiente, o sean derivados de éstos.

ch) Inciso derogado mediante Ley No. 7495 de 3 de mayo de 1995.

Alcance No. 20 a LG# 110 de 8 de junio de 1995.

d) De las informaciones posesorias sobre terrenos rústicos.

e) De las acciones relativas a contratos de aparcería rural, esquilmo, arrendamiento o préstamo gratuito de tierras.

f) En grado y en forma definitiva, de los recursos que se interpongan contra las resoluciones del Instituto correspondiente.



g) Del ejercicio de la jurisdicción disciplinaria sobre funcionarios, empleados, auxiliares y litigantes, con arreglo a las normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

h) De todo lo relativo a los actos y contratos en que sea parte un empresario agrícola, originados en el ejercicio de las actividades de producción, transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas." <sup>5</sup>

## 5. LA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA AGRARIA SERÍA COMPETENTE PARA CONOCER AÚN AQUELLOS CASOS EN LOS CUALES SE PRETENDA REVISAR LA LEGALIDAD DE ALGUNOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Sentencia: 00002 Expediente: 04-000149-0419-Sentencia: 00002

Expediente: 04-000149-0419-AG

Fecha: 18/01/2006 Hora: 4:16:00 PM

Emitido por: Tribunal Agrario

"II.- En este proceso, la señora Andrea Vásquez Vásquez planteó la demanda a fin de que en sentencia se ordene a los funcionarios del Instituto de Desarrollo Agrario que laboran en la oficina regional de Laurel de Corredores, dejar de perturbarle, amenazarle y apersonarse a su casa, se les obligue a "la correcta documentación del bien" (folio 36) en litis, imponiéndoles el pago de los daños y perjuicios y se disponga la puesta en posesión material a su favor de la finca ubicada en la franja fronteriza con Panamá, con una medida aproximada de 70 hectáreas 7835 metros cuadrados, dedicada a "la agricultura, siembra de granos, ganadería, área de protección de bosques y cultivos forestales" (folio 33). También se solicitó la nulidad absoluta del acuerdo de Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario tomado en sesión de las 14 horas 05 minutos del 8 de julio del 2004 y el de la sesión del 14 de junio de ese mismo año, número 22-04, artículo 31, se declare la actora ostenta el mejor derecho de posesión sobre el fundo desde 1930. III.- En criterio de este Tribunal la competencia material de este proceso corresponde a los tribunales agrarios por lo siguiente: En primer orden, el bien objeto del litigio está constituido por un inmueble de una extensión superior a las 70 hectáreas destinado a actividades de producción animal y vegetal, tal y como lo establece el numeral 1º de la Ley de Jurisdicción Agraria, según el cual, compete a estos tribunales especializados todos aquellos asuntos en que esté de por medio una



actividad principal de producción agraria, o conexas a ésta de transformación, industrialización y enajenación de productos agrarios. En segundo lugar, y aunque el gestionante no haya brindado argumento alguno por el cual considera este proceso no es de naturaleza agraria, al citar los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, da a entender considera se trata de un proceso competencia de los tribunales contencioso administrativos, argumento que no es compartido en este caso. El que esté demandada en este proceso una institución pública y más aún, se esté solicitando entre otras pretensiones la nulidad de un acto administrativo, no es suficiente para considerar la naturaleza del proceso no es de orden agrario, pues priva en este caso el hecho de que esté en discusión un inmueble en el que se desarrolla una actividad de producción animal y vegetal. Al respecto es importante citar lo dispuesto de manera vinculante por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en Voto N° 3905-94 de las 15 horas 57 minutos del 3 de agosto del 2004, en un caso en el que se cuestionó el que los tribunales agrarios conocieran procesos de esta índole: En primer término, cabe definir la naturaleza del artículo 49 de la Constitución Política. Esta norma, forma parte de un concepto -en su acepción moderna- introducido al derecho político costarricense por la Constitución de 1949, cual es el de la fiscalización judicial de los actos públicos. El concepto fue reforzado por la reforma introducida mediante ley N° 3124 del 25 de junio de 1963 que permitió impugnar también los actos discrecionales de la administración, no contemplados dentro de la redacción original del artículo 49 que limitó la jurisdicción contencioso-administrativa a fiscalizar el **"uso de facultades regladas"**. El propósito del legislador constituyente fue situar en el derecho constitucional costarricense, un nuevo y verdadero derecho subjetivo en favor de los ciudadanos, que garantizara su defensa en caso de extralimitaciones de los gobernantes. **III.-** En efecto, la norma en cuestión debe interpretarse en armonía con las reglas de los artículos 11 y 129, que recogen el principio de legalidad. Estas normas, por una parte, lejos de establecer una jurisdicción en su sentido forense, definen los límites de acción de los poderes públicos; recogen el principio de la responsabilidad de los gobernantes por sus actos surgidos de los movimientos libertarios del siglo 18, así como el de la vigencia universal de las leyes. Por otra, estatuyen la necesidad de constituir, por acto legislativo, una jurisdicción **-al menos una-** en la que se pudiesen ventilar los litigios surgidos de la actividad del Estado. Es en esta vertiente que se sitúa la consulta que nos ocupa. **IV.-** Si, como se ha expuesto, la ratio legis del constituyente fue procurar al individuo en sus conflictos con la Administración Pública, un medio de defensa especializado, carece de relevancia constitucional la organización que el legislador común desarrolle para ese propósito. Basta con resaltar la ubicación de la norma en cuestión dentro de la sección dogmática de la Constitución y en especial como parte del elenco de, derechos individuales desarrollados por el Título V, Capítulo Único. El número de tribunales, su integración, la jurisdicción territorial o material, por ejemplo, son aspectos de secundaria relevancia que



obviamente son materia delegada expresamente al legislador en los términos del artículo 152 de la Constitución, que dice: **"Artículo 152: El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley."** Es claro, entonces, que la función del artículo 49 obedece a la necesidad de brindar al individuo una herramienta efectiva contra los actos administrativos ilegales. Y se resalta la naturaleza de ilegalidad de los actos, puesto que en contraste con la jurisdicción común de la que forma parte la Contencioso-Administrativa, el constituyente también contempló la jurisdicción constitucional que fue ejercida por la Corte Plena hasta 1989, año en que fue asignada a esta Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia. La jerarquía de las fuentes normativas determina también la competencia de los tribunales constitucionales o los comunes. V.- Lo expresado en las secciones anteriores, es corroborado por lo dispuesto en el artículo 153, que es parte del Título XI, Capítulo Único, ubicado en la sección orgánica de la Constitución, que se ocupa del Poder Judicial. Esta cláusula otorga al legislador plena discrecionalidad para organizar, los tribunales por los que la Judicatura ejerce su función. Veamos el texto: Artículo 153: Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativo así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública si fuere necesario." Con esta norma, se resuelve el punto levantado por la Procuraduría en cuanto al rango constitucional de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en tanto la Constitución no pretendió revestir a una categoría especial de tribunales, los contencioso-administrativos de una protección singular por sobre los demás. Más bien, como se ha expresado, creó un derecho constitucional que puede ser ejercido ante diversos tribunales de la República. VI.- Eso sí, resulta de lo expuesto, el impedimento constitucional de eliminar esa jurisdicción del todo, o de reducir su competencia al punto de hacer nugatorio el derecho que protege. En este sentido, sí resuelta necesario y obligatorio para el legislador el proveer al país de ese instrumento judicial. Pero de ninguna manera podría sostenerse que, con el fin último de crear un derecho constitucional, la Constitución otorgó rango superior a este tipo de tribunales y por ello concentró en ellos el conocimiento de esta materia específica. 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, surge la segunda característica de este derecho, cual es el 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. Por tanto: Se evacua la Consulta Facultativa de Constitucionalidad en el sentido de que la creación



legislativa una jurisdicción agraria a la que se le atribuye la competencia material de revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública, no quebranta la Constitución en su artículo 49. De acuerdo a lo señalado por la Sala Constitucional, la jurisdicción especializada agraria sería competente para conocer aún aquellos casos en los cuales se pretenda revisar la legalidad de algunos actos administrativos, entre ellos los dictados por el Instituto de Desarrollo Agrario. Esto último es coherente con el inciso f) del artículo 2° de la Ley de Jurisdicción Agraria, según el cual: "Corresponde a los tribunales agrarios conocer: ... f) En grado y en forma definitiva, de los recursos que se interpongan contra las resoluciones del Instituto correspondiente ...", haciéndose alusión evidentemente al Instituto de Desarrollo Agrario. Por ende, al carecer de fundamento alguno las apreciaciones de la parte demandada al pretender se declare este no debe ser competencia de los tribunales agrarios, deberá rechazarse la excepción en de incompetencia y disponer, una vez firme esta resolución, la devolución del expediente al Juzgado Agrario de origen para que continúe con la tramitación del mismo." <sup>6</sup>

## 6. PRETENSIONES QUE SE DEDUZCAN EN RELACIÓN CON LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SUJETOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Sentencia: 00843 Expediente: 96-000328-0298-AG  
Fecha: 08/11/2000 Hora: 2:50:00 PM  
Emitido por: Sala Primera de la Corte

"**IV.-** De previo a entrar a analizar el recurso de casación interpuesto por el apoderado especial judicial del IDA, interesa dejar por sentado que, si bien el presente proceso ha sido conocido en la jurisdicción agraria, se ha tramitado bajo la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa siguiendo una tesis, ya superada por esta Sala, que sostenía la existencia de un proceso "contencioso-agrario". En consecuencia, de conformidad con los artículos 70 y 74 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el recurso será conocido por esta Sala tanto por razones de forma como de fondo, observando la normativa del Código Procesal Civil, artículo 591 y siguientes. **V.-** La jurisdicción es una función estatal. Es el Poder Judicial quien, en ejercicio de la función jurisdiccional que le ha sido encomendada por mandato constitucional (Artículos 152 y 153 de la Constitución Política), satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, decidiendo con arreglo al ordenamiento jurídico. La jurisdicción es, pues, la función específica por la cual el Estado satisface las pretensiones ante él deducidas. La Jurisdicción como función estatal es única, sin embargo se confía a diversos órganos a los



que se les atribuyen materias distintas objetivamente. Así, se habla de diferentes clases de jurisdicción. Como criterio de clasificación interesa a nuestros efectos hacer alusión al que distingue la jurisdicción ordinaria de las llamadas jurisdicciones especiales. La jurisdicción ordinaria tiene atribuciones para conocer con carácter general de las causas sin consideración alguna a la materia ni a los sujetos. Actúa con arreglo a la "vis atractiva", por lo que, en caso de duda, conoce del asunto. A las jurisdicciones especiales corresponde conocer de aquellos asuntos que el legislador les ha atribuido expresamente el conocimiento, excluyéndolos de la ordinaria. Partiendo de este criterio clasificatorio, la jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción especial a la cual el legislador le ha encomendado, entre otras, de "conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo" (Artículo 1º, párrafo 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y que se ejerce también por órganos especiales (artículo 7º de dicha ley). En principio, pareciera indicar el artículo anterior que únicamente los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen la atribución del conocimiento de todas las pretensiones frente a la Administración, sin embargo esta aparente "unidad" jurisdiccional no es del todo cierta. Nuestro ordenamiento jurídico si bien confía a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las "cuestiones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás leyes atribuyen exclusivamente a la vía civil de Hacienda" (artículo 2º, inciso c de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), con lo cual no excluye de esta jurisdicción las cuestiones civiles, sí relega en forma expresa "...a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo; y b) Las cuestiones que se susciten sobre los actos de relación entre los Poderes del Estado o con motivo de las relaciones internacionales de la República..." (artículo 4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Las anteriores dos excepciones son los únicos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa que contempla nuestro ordenamiento jurídico.

**VI.-** No obstante lo anterior, con la promulgación de la Ley de Jurisdicción Agraria hay quienes han querido ver en sus artículos 1º y 2º, una voluntad del legislador de sustraer de la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones provenientes del Instituto de Desarrollo Agrario, entre otros entes públicos, confiando su conocimiento a los jueces y tribunales agrarios. Esta tesis, que en algún momento tuvo eco en esta Sala, tal y como ya fue adelantado, hoy en día se encuentra relegada. En este sentido esta Sala ha dicho: " **I.-** En este asunto se pretende la nulidad o invalidez de las adjudicaciones realizadas por el Instituto de Desarrollo Agrario, sobre cinco inmuebles ubicados en Guayabo, cantón de Mora, provincia de San José. **II.-** En asuntos similares, esta Sala en resoluciones N° 134 de las 14:30 horas del 29 de octubre de 1993 y N° 119 de las 14:15 horas del 27



de julio de 1994, manifestó lo siguiente"...La declaratoria de nulidad de actos o disposiciones administrativas es una función atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los siguientes términos: "Por la presente ley se regula la Jurisdicción contencioso administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo". No cabe la menor duda que los Derechos impugnados, sobre los cuales se pide la declaratoria de nulidad en el presente juicio, son actos administrativos sujetos al Derecho Administrativo. Por otra parte, los extremos pecuniarios que se solicitan en la pretensión son propios de la vía civil de hacienda y se encuentran íntimamente relacionados con la petición de nulidad de los actos administrativos impugnados, por lo cual el presente proceso califica como de "plena jurisdicción". Obsérvese, que el artículo 2, inciso b), de la citada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que: "Conocerá también la Jurisdicción Contencioso-Administrativa...De las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública". III.- Por su parte, el artículo 86, inciso 1), de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece: "El Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda conocerá: De los juicios contenciosos Administrativos que se promuevan con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semiautónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas". Esta otra disposición legal reafirma la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer un juicio como el presente, que versa sobre nulidad de actos administrativos y responsabilidad patrimonial del Estado. IV.- La Jurisdicción encargada de garantizar la "legalidad de la función administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público" lo es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, porque así lo dispone, textualmente, el artículo 49 de la Constitución Política" (Nº129. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, San José a las 14:00 del 27 de agosto de 1997. En igual sentido ver las resoluciones Nº 206, Nº 278 y Nº 302, de esta Sala, de las 10:40 hrs. del 21 de octubre de 1994, 14:05 hrs. del 21 de agosto de 1996 y 14:10 hrs. del 15 de diciembre de 1995, respectivamente). Reafirmando lo dicho, en sentencia Nº 206 de las 10:40 hrs. del 21 de octubre de 1994, dijo esta Sala: " **III.-** La Ley de Jurisdicción Agraria, en lo que es materia de Derecho Administrativo, únicamente, le atribuye el conocimiento a los Tribunales Agrarios respecto de "...los procesos de expropiación para fines agrarios"; "en grado y en forma definitiva de los recursos que se interpongan contra **las resoluciones** del Instituto correspondiente"; y "de los recursos que se interpongan contra **las resoluciones** del Instituto de Desarrollo Agrario,



dictadas en materia de su específica competencia" (artículos 2, incisos ch y f, y 12, inciso d, de la Ley de Jurisdicción Agraria). Por su parte la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, al igual a como dispone la Ley de Jurisdicción Agraria, atribuye a los Tribunales Superiores Agrarios el conocimiento "De los recursos que se interpongan contra **las resoluciones** del Instituto de Desarrollo Agrario dictadas en materia de su competencia" (artículo 100.2). Por el artículo 113 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial se le atribuye a los Juzgados Agrarios la materia de la cual podrán conocer, pero de tal atribución no se desprende que puedan conocer de procesos de nulidad de actos administrativos, con lo que su específica competencia en asuntos de Derecho Público queda limitada a los casos anteriormente mencionados, entre los que no figuran las controversias sobre nulidad de actos administrativos, que no provengan del Instituto de Desarrollo Agrario" (Los destacados son del original. N° 206. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, a las 10:40 hrs. del 21 de octubre de 1994). Queda claro, entonces, que cuando lo pretendido se refiera a la legalidad de actos o disposiciones administrativas del Instituto de Desarrollo Agrario la autoridad judicial competente lo es el juez contencioso-administrativo y no el agrario.

**VII.-** En la actualidad, en un intento por revivir el llamado "contencioso-agrario", se ha pretendido encontrar en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional nuevas razones para sostener tal posición. Sin embargo, tal y como ha dicho esta Sala, esto no es más que un error de interpretación en relación a los alcances de lo resuelto por la Sala Constitucional: "La jurisdicción encargada de garantizar "la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de Derecho Público", como atribución del Poder Judicial según el artículo 49 de la Constitución Política lo es la jurisdicción contencioso administrativa. Independientemente de que se comparta o no lo resuelto por la Sala Constitucional en el voto N° 3905-94 de las 15:57 horas del 3 de julio de 1993, relacionado a una consulta judicial facultativa de constitucionalidad planteada por el Juez Segundo de lo Contencioso Administrativo, en un caso en que dicha autoridad tenía duda sobre su competencia, según sus propias palabras, "en aquellos caso en que se discuta la expropiación de una finca de vocación forestal", conviene referir que la Sala Constitucional se limitó a emitir su parecer sobre si la competencia mencionada por el artículo 49 de la Constitución y atribuida a los Tribunales de lo contencioso administrativo puede ser delegada por **ley** en otros Tribunales de competencia material distinta, como en el caso de la jurisdicción laboral, agraria o de familia, estimando dicha Sala que sí cabría tal delegación, pero, en manera alguna, lo resuelto en ese voto puede servir para extender la potestad de anular actos administrativos a casos no contemplados expresamente en la ley, utilizando como fundamento para el particular lo resuelto en la mencionada consulta, pues ello sería ir más allá de los alcances de la resolución que evacuó la relacionada duda. De manera, entonces, que otros tribunales, distintos de los contenciosos administrativos y civiles de hacienda, sólo podrían conocer de nulidades provenientes de actos administrativos en aquellos casos en que la ley ordinaria haya delegado



tal competencia, en forma expresa, según la recta interpretación del supracitado voto de la Sala Constitucional. Consiguientemente, el relacionado voto no tiene los alcances que le confiere el Juez a quo, lo que se detecta reparando que en los considerandos del voto se utiliza la oración "al que la ley le haya delegado esas atribuciones", lo que está a significar que es potestativo del legislador efectuar la delegación y debe de ser por ley expresa, no siendo posible atribuirle tal competencia a otros tribunales distintos de los contenciosos administrativos, por simple interpretación extensiva, y del mismo voto se infiere el impedimento de "reducir su competencia al punto de hacer nugatorio el derecho que protege" (se refiere a la jurisdicción contencioso administrativa). **VI.-** La jurisdicción contenciosa administrativa sigue siendo, por excelencia, el "medio especializado" para que los administrados se garanticen de la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público, y eso se entiende mejor si se atiende a que, como fue dicho en la relacionada consulta de constitucionalidad, "la ratio legis del constituyente fue procurar al individuo en sus conflictos con la Administración Pública, un medio de defensa especializado...". Lo que se estableció en el artículo 49 de la Constitución Política se efectuó muchísimos años antes de la creación de la Sala Constitucional, por lo que a partir de aquel momento y durante mucho tiempo los encargados de velar por la legalidad de la función administrativa del Estado, fueron los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, la Corte Plena, que resolvía los recursos de inconstitucionalidad en el ámbito que le correspondía (leyes y decretos), la Sala Primera, que resolvía los amparos contra funcionarios con inmunidades, y los Jueces Penales que también resolvían amparos.- Además, los tribunales de lo contencioso administrativo conocían y resolvían de las impugnaciones, por razones de constitucionalidad, de las disposiciones de carácter general de la administración y de los demás actos administrativos, cuando ello no correspondiere a la Corte Plena (artículos 20.2., L.R.J.C.A. y 10 de la Constitución) (Sentencia N° 206 de las 10:40 horas del 21 de octubre de 1994. En igual sentido la N°302 de las 14:10 hrs. del 15 de diciembre de 1995, la N°278 de las 14:05 hrs. del 21 de agosto de 1996 y la N°129 de las 14:00 hrs. del 27 de agosto de 1997). En definitiva lo que dice la Sala Constitucional es, que el artículo 49 de la Constitución Política establece un derecho subjetivo a favor de los ciudadanos que garantiza su defensa en caso de extralimitaciones de la Administración Pública y no una jurisdicción como tal, cuestión que dice corresponde al legislador hacer. Como conclusión de la consulta la Sala Constitucional manifiesta que la organización que el legislador adopte carece de relevancia constitucional, y asume un carácter de mera legalidad. En consonancia con la Sala Constitucional esta Sala ha resuelto, como fue dicho supra, que la Jurisdicción encargada de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público lo es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, porque así lo dispone, textualmente, el artículo 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como los artículos 110 y 119



de la Ley Orgánica del Poder Judicial. **VIII.-** Dice el administrativista español Jesús González Pérez, gran conocedor de nuestra legislación procesal administrativa: "La jurisdicción es un requisito procesal, el primero y más importante de los requisitos procesales. Para que un órgano jurisdiccional pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir, que, por el fundamento jurídico material del asunto, esté dentro de la esfera de sus atribuciones. El conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo podrá ser atribuido a órganos de la jurisdicción ordinaria o a órganos de una jurisdicción especial contencioso-administrativa, según los sistemas. Habrá que estar, por tanto, a lo que se prevea en cada ordenamiento jurídico. Y sólo podrá conocer de las pretensiones fundadas en derecho administrativo aquel orden jurisdiccional al que se hubiera confiado. Si se dedujera ante una jurisdicción distinta, se declarará la **inadmisibilidad** " (El destacado no es del original. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, 1º Edición, Editorial Temis S.A., Bogota, 1985, página 49). Cabe agregar a lo anterior, que de acuerdo con el artículo 6, inciso 1º, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo establece que tal jurisdicción es improrrogable, por lo que ante el defecto de la falta de jurisdicción, a diferencia de los defectos que puedan darse en otros requisitos procesales, no cabe subsanación. **IX.-** En la especie, los actores pretenden anular varios actos administrativos dictados por la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, así como el reconocimiento de una situación jurídica y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de daños y perjuicios. Se trata, pues, de pretensiones de plena jurisdicción, que conforme a lo ya dicho debieron ser dilucidadas en la vía contencioso administrativa. Resulta, pues, evidente la falta de competencia del Juzgado Agrario del II Circuito de Alajuela para conocer de las pretensiones de los actores. Debió éste declarar con lugar la falta de competencia, defensa oportunamente alegada por el demandado, e inadmisibles las pretensiones de los actores. En todo caso, ante el error manifiesto del a quo el Tribunal, conocedor de la Jurisprudencia de esta Sala en relación al punto en discusión, estaba obligado a enmendar el yerro. Al no haberlo hecho el A-quem, no le queda a esta Sala otra opción que corregir el grave vicio producido en este proceso, a saber la falta de competencia en razón de la materia del Juzgado Agrario del II Circuito de Alajuela, lo cual de conformidad con el inciso 4) del artículo 594 del Código Procesal Civil, constituye motivo de casación por la forma, casando el fallo recurrido para que el Tribunal, con vista a la excepción de incompetencia resuelva el caso conforme en derecho corresponda. "

## 7. LA INTERVENCIÓN HUMANA EN EL CICLO DE PRODUCCIÓN COMO PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA



Sentencia: 00003 Expediente: 03-000322-0387-AG  
Fecha: 29/01/2004 Hora: 10:34:00 AM  
Emitido por: Tribunal Agrario

" **I.-** El Juzgado Agrario de Liberia, en resolución de las diez horas del diecisiete de noviembre del dos mil tres ( folio 17) se declaró inhibido de seguir tramitando este proceso al considerar el plan de inversión no es propio de la materia agraria pues se dedicó a la compra de equipo de pesca. **II.-** En el documento base del proceso se indicó expresamente: "...Plan de Inversión compra de equipo para pesca." (folio 3). En esta materia, de acuerdo a lo expuesto por los artículos 1 y 2 de la Ley de Jurisdicción Agraria, el criterio para definir la competencia es la actividad principal de producción, o las conexas a éstas de transformación, industrialización y comercialización, siempre y cuando estén ligadas a la primera. La actividad extractiva de productos animales, en este caso de peces, no es considerada de naturaleza agraria en la medida de que en ella no existe intervención humana en el ciclo de producción, por ende, el cobro de un crédito cuyo plan de inversión sea la extracción de éstos no corresponde a los tribunales especializados en la materia agraria. Por ello, ha de aprobarse la inhibitoria en estudio y disponer la remisión del expediente al Juzgado Civil de Mayor Cuantía de Cañas para que continúe con la tramitación del proceso." <sup>7</sup>

<sup>1</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución n° 351-F-90 CIV.

<sup>2</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN II. Resolución n° 347 del 4 de octubre del 2002.

<sup>3</sup> LEY GENERAL DE ADUANAS. N° 7557 del 20 de octubre de 1995. Art. 205

<sup>4</sup> LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. N° 3667 del 12 de marzo de 1966. Arts. 1 y 2.

<sup>5</sup> LEY DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA. N° 6734 del 29 de marzo de 1982. Arts. 1 y 2.

<sup>6</sup> TRIBUNAL AGRARIO. Resolución n° 2 del 18 de enero del 2006.

<sup>7</sup> TRIBUNAL AGRARIO. Resolución n° 3 del 29 de enero del 2004.