

**COMPETENCIA MATERIAL DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA EN
EL SECTOR PÚBLICO AGROPECUARIO,
Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

Dr. Enrique Ulate Chacón*

(Recibido 18/04/19 • Aceptado 21/11/19)

Miembro del Tribunal Agrario,
ExMagistrado Suplente de la Sala Primera de Casación y de la Sala Constitucional,
Catedrático y Coordinador del Doctorado Académico en Derecho, UCR
Premio Fernando Coto Albán “Al buen Juez”, Poder Judicial, 2019,
Premio “Alberto Brenes Córdoba”, Colegio de Abogados, 2004,
Premio “Ulises Odio Santos”, Poder Judicial, 2005,
Premio Nacional “Aquileo J. Echeverría”, Ministerio de Cultura, 1999
Correo: enulate@yahoo.es.- Cel. 8818 2934

Resumen: Aborda los criterios de delimitación entre la competencia de la jurisdicción agraria y la jurisdicción Contencioso-Administrativa, prevalecientes en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, y en la Sala primera de Casación, tanto antes, como después de la promulgación del Código Procesal Agrario. En particular se analizan las pretensiones, con contenido material o sustancial, de la materia agraria y desarrollo rural.

Riassunto: Affronta i criteri di delimitazione tra la giurisdizione della giurisdizione agraria e la giurisdizione amministrativo-contenziosa, prevalenti nella giurisprudenza della Camera costituzionale e nella Prima Camera di cassazione, sia prima che dopo la promulgazione del codice di procedura agrario. In particolare, vengono analizzate le affermazioni, con contenuto materiale o sostanziale, in materia di sviluppo agricolo e rurale.

Palabras Clave: Jurisdicción. Derecho agrario. Proceso agrario. Función administrativa. Jurisprudencia.

Parole Chiavi: Jurisdizio. Diritto agrario. Processo agrario. Funzione amministrativa. Giurisprudenza.

Índice:

- 1.- Posición dominante de la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación y de la Sala Constitucional, antes de la entrada en vigencia del CPA.- Resistencia del Tribunal agrario, en algunos casos contencioso-administrativos y votos de minoría de la Sala.
- 2.- La apertura inicial de la competencia de la jurisdicción agraria, en relación a las pretensiones materiales o sustanciales de la pretensión. La inconstitucionalidad del artículo 86 Ley INDER.- Cuestionamiento de fondo no tratado.
- 3.- El criterio de la Sala Constitucional, en torno a la justicia administrativa, como proceso célere y eficaz para atender las pretensiones sustanciales de la Administración.- Excepcionalidad de “otras materias especializadas” para conocer temas administrativos.
- 4.- El CPA, reproduce el contenido del artículo 86 de la Ley INDER, pero invirtiendo la redacción, sin distinguir qué es contencioso y qué es agrario.

- 5.- Existe una contradicción normativa en lo dispuesto en el artículo 3 del CPA, en relación al artículos 2 incisos 12, y por reenvío, incisos 4 y 5. El CPA no reforma el CPCA, y la reforma parcial a la LOPJ, es insuficiente para entender por derogados los principios de especialidad, atracción e improrrogabilidad de la JCA.
- 6.- Las advertencias de inconstitucionalidad de la PGR, y otras contradicciones normativas. Deberá la jurisdicción agraria aplicar el CPCA, a las conductas o funciones administrativas del Sector Público agropecuario, cuando el contenido (material o sustancial) de la pretensión sean “exclusivamente” agrarios o del desarrollo rural? Qué pasará con las ejecuciones de sentencia?
- 7.- Las dos posibles interpretaciones:
 - a) Con la reforma, las dos competencias que delimitó el anterior artículo 86 Ley INDER, quedaron absorbidas en el artículo 2 incisos 12 (4 y 5) del CPA, pues no se hizo ninguna distinción y se anticipó la conducta y la función administrativa, a la pretensión material;
 - b) Con la reforma, las competencias actuales contencioso-administrativas, quedan totalmente excluidas de la Jurisdicción Agraria, y únicamente se conocerían aquellas pretensiones cuyo contenido (material o sustancial), sean exclusivamente agrarios. Alcances.
- 8.- Qué ofrece, en términos prácticos el CPCA y el CPA.
- 9.- La proyección de la Jurisdicción Agraria con las nuevas competencias, entendidas bajo una interpretación amplia (vd. Punto 7 a), va más allá del Sector Público Agropecuario, e involucran gran cantidad de Instituciones. Casuística.
- 10.- Lo agroambiental y agroalimentario y otros.

Conclusiones.-

Bibliografía

1.- Posición dominante de la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación y de la Sala Constitucional, antes de la entrada en vigencia del CPA.- Resistencia del Tribunal agrario, en algunos casos contencioso-administrativos y votos de minoría de la Sala.

La Ley de Jurisdicción Agraria vigente, en sus orígenes otorgó competencia a los Tribunales agrarios para conocer de conductas y situaciones jurídicas administrativas, vinculadas con actividades agrarias o conexas, en situaciones muy concretas y específicas, contempladas en alguna legislación especial. Por ejemplo, expresamente le otorgó competencia al Tribunal Agrario, para conocer del recurso jerárquico impropio en casos de revocatoria y adjudicación de parcelas. La Ley establecía también la competencia para conocer de las expropiaciones agrarias, competencia que quedó derogada por la entrada en vigencia de la Ley de expropiaciones, en 1995.

Por otra parte, la doctrina y en sus estadios iniciales, la jurisprudencia de la Sala Primera comenzó a categorizar una suerte de proceso “contencioso agrario”, sobre todo de los casos denominados “civiles de hacienda”, y hasta se llegó a hablar, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia, de un acto administrativo agrario, replicando la experiencia de algunos países Latinoamericanos, como la jurisdicción venezolana (antes de la Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario, del 2001).

Debe recordarse que la tendencia de las reformas procesales adquirieron mucha fuerza a finales de la década de los 90 en Costa Rica, con el impulso del Código General del Proceso, que buscaba un tronco común para todas las disciplinas, conservando las características especiales de cada una de las materias. Sin embargo, a raíz de las tensiones generadas a lo interno de la Corte, pero sobre todo, como consecuencia del fortalecimiento de la doctrina, académica y científica, en materia administrativa, la Jurisdicción Contenciosa logró hacer casa aparte e impulsar rápidamente la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo. Paralelamente a ese impulso, se fue debilitando la tesis del contencioso administrativo agrario, sobre todo cuando la Sala Primera se reconfigura con más especialistas *iusadministrativistas*.

Antes y después de la entrada en vigor del Código Procesal Contencioso Administrativo (en el año 2008), la Sala Primera de Casación

se había decantado, de una manera muy marcada, por potenciar la materia contencioso-administrativas, máxime que se vislumbraba un reforzamiento importante a nivel de recursos humanos, y una mejora sustancial en cuanto a la tramitación y la celeridad del proceso contencioso administrativo. La llegada de una magistrada agrarista, a la Sala Primera, no cambió la tendencia, y en la mayoría de los casos tuvo que hacer votos separados de minoría. El Tribunal agrario, en muchos casos siguió manteniendo la tesis original, sin mucho éxito, pues al elevar en consulta los conflictos de competencia entre lo contencioso y lo agrario, la Sala Primera siempre se decantaba hacia la jurisdicción contencioso administrativa (siguiendo criterios objetivos, subjetivos y funcionales).-

Algunas leyes especiales, como la Ley de Biodiversidad y la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, habrían incorporado nuevos temas agrarios, pero el legislador se cuidó de hacer la distinción, de los conflictos entre particulares, respecto a aquellos relacionados con sujetos de Derecho público o bienes de dominio público.

En efecto, la Ley de biodiversidad, en su artículo 108 señaló: *“En materia de biodiversidad y mientras no exista una jurisdicción ambiental, toda controversia será competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa...las controversias que se susciten entre particulares, donde no medie un acto administrativo ni de dominio público, serán competencia de la jurisdicción agraria.”*

Por otra parte, uno de los argumentos que utiliza el Tribunal agrario para sumar materias, es el hecho que el artículo 22 de la ley establece la necesaria participación del INDER y de la PROCURADURÍA, en los casos de su interés.-

Uno de los puntos de apoyo más fuertes de los votos de minoría en la Sala, como del Tribunal agrario, fue la sentencia de la Sala Constitucional de 1994, y luego reiterada, de algún modo, pero para un tema muy puntual (a saber, como veremos, la materia de empleo público) en el año 2010.- Resoluciones de la Sala que son muy aisladas y distantes entre sí, y que no podrían competir, como veremos, con la gran cantidad de sentencias que se decantan, por resaltar no solamente la “constitucionalización” la jurisdicción contenciosa, sino por la instrumentalidad del código

para proteger, como veremos, las situaciones sustanciales que puedan perjudicar al administrado.-

Debe recordarse, para finalizar este primer argumento, que de conformidad con la Ley General de Administración Pública, el ordenamiento jurídico administrativo es independiente de otras ramas del derecho, y en caso de integración –por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del Derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios. De ahí que comprender los criterios jurisprudenciales prevalecientes, tanto de la Sala Primera como de la Sala Constitucional, es fundamental.

2.- La apertura inicial de la competencia de la jurisdicción agraria, en relación a los contenidos materiales o sustanciales de la pretensión. La inconstitucionalidad del artículo 86 Ley INDER.- Cuestionamiento de fondo no tratado.

La transformación del Instituto de Desarrollo Agrario al Instituto de Desarrollo Rural, por Ley No. 9036, fue una reforma fundamental para la materia agraria (recordemos que la Ley del Ida y la LJA, nacieron como hermanas, en 1982), máxime que con esta reforma se amplía el objeto de la materia, y se le asigna ab initio al MAG, como rector del sector agropecuario, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al INDER su ejecución. Además, en la Ley se desarrollan, en su artículo 3 una gran cantidad de conceptos y nuevos institutos vinculados con el Derecho agrario moderno y el desarrollo rural.

En la fase final de aprobación de esta Ley, se incluyó el artículo 86, pretendiéndose una apertura de la competencia favorable a la jurisdicción agraria: *“Artículo 86.- Controversias: El conocimiento de las situaciones y relaciones jurídicas originadas en la presente ley corresponderá a la **jurisdicción agraria**, cuando por su contenido material o sustancial esté relacionada con una conducta administrativa en que esté de por medio la actividad agraria, agroambiental o de desarrollo rural, y de conocimiento **de la jurisdicción contencioso-administrativa**, cuando la pretensión sea para cuestionar la invalidez o disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico administrativo de una conducta administrativa o de cualquier manifestación singular de la función administrativa”.*

Como puede observarse, a) la pretendida ampliación de la competencia de la jurisdicción agraria, únicamente se hacía en relación a las “situaciones y relaciones jurídicas originadas en la presente ley”. Es decir era un traslado parcial y puntual de competencias; b) Se refiere al “contenido material o sustancial” – de situaciones y relaciones jurídicas de la Ley INDER- relacionadas con una conducta administrativa, estando de por medio actividades agrarias o desarrollo rural; c) mantenía en la jurisdicción contenciosa la discusión de la invalidez o disconformidad sustancial de la conducta administrativa o cualquier manifestación de la función administrativa.

Ahora bien, la norma indicada, a pesar de que tenía un alcance limitado de apertura de la competencia, fue combatida por dos motivos de inconstitucionalidad, el primero, por una razón de procedimiento, al hacerse una modificación sin consulta al Poder Judicial; y el segundo, reclamándose una lesión a la proporcionalidad de la norma, aduciendo el accionante que “...someter una controversia a la vía agraria impone al administrado una carga excesiva para la litigación, comparada con las ventajas que ofrece la jurisdicción contenciosa”. (Exp.17-000373-0007-CO). La Sala Constitucional, en sentencia No. 2017-012905 declaró la inconstitucionalidad de la norma por vicios en el procedimiento, al considerar la invalidez, por regular aspectos de estructura y funcionamiento del Poder Judicial, relacionadas con el reparto de competencias entre la jurisdicción agraria, la ambiental y la contenciosa administrativa, sin haber sido consultada al Poder Judicial, conforme al artículo 169 Constitucional (ver considerando VIII).

Ahora bien la Sala Constitucional, lamentablemente, no se pronunció sobre el aspecto de fondo que se reclamó en la acción, por estimarlo innecesario (ver considerando IX), pero hubiera sido una gran oportunidad para conocer el parecer de la Sala, sobre el traslado de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa a la jurisdicción agraria. Es decir, hubiera sido una acción propicia, para que analizara nuevamente el aspecto relativo a la posibilidad de que otras jurisdicciones, como lo había dicho con la agraria (Sala Constitucional, No. 3905-1994¹), y luego en el 1995, con la laboral (Sala Constitucional,

¹ Sala Constitucional N°3905-94 de las 15:57 horas del 3 de agosto de 1994. Exp.2023-94 relativo a la Consulta de Constitucionalidad, en cuanto a la posibilidad de plantear en otras jurisdicciones la nulidad de actos

y 5686-1995²), conocieran pretensiones propias de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En estos casos, la Sala Constitucional utilizó un criterio interpretativo amplio de los artículos 152, 153 en relación al numeral 49 de la Constitución Política, al considerar que el Constituyente originario estableció la creación de, al menos, una jurisdicción especializada, en tutela del administrado, como puede ser la jurisdicción contenciosa administrativa, quedando como facultad del legislador crear otras jurisdicciones dotándolas de competencias. Por ello concluye que el traslado parcial de de dichas competencias no sería inconstitucional. Al respecto señala: “...*Se evacúa la consulta facultativa de constitucionalidad en el sentido de que la creación legislativa de una jurisdicción agraria a la que se atribuye la competencia material de **revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública**, no quebranta la Constitución en su artículo 49*”.

administrativos, en este caso una expropiación de finca forestal. “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, prf.1), 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.” La Tesis de la PGR fue que la jurisdicción contenciosa debía prevalecer. Un año después, La Ley de Expropiaciones No. 7495 del 3 de mayo de 1995, derogó el capítulo sobre expropiaciones agrarias de la Lja.

² Sala Constitucional No. 5686 de las 15:09 del 18 de octubre de 1995. La consulta se origina por cuanto la pretensión va dirigida contra el Estado para la restitución al trabajo de un servidor público. “La Sala reitera estos argumentos, los cuales son de total aplicación en el caso de la jurisdicción de trabajo, que, al igual que la contencioso-administrativa, está expresamente contemplada en el numeral 70 de la Constitución. La naturaleza de los derechos que ésta tutela, explica los principios procesales que la rigen y

Debe advertirse que tales criterios fueron vertidos muchos años antes de la promulgación del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley No. 8508 del 24 de abril del 2006) que entró en vigencia el 1 de enero del 2008.

3.- El criterio de la Sala Constitucional, en torno a la justicia administrativa, como proceso célere y eficaz para atender las pretensiones sustanciales de la Administración.- Excepcionalidad de “otras materias especializadas” para conocer temas administrativos.

La Sala constitucional, con motivo de las acciones interpuestas contra el artículo 3 inciso a) del Código Procesal Contencioso Administrativo, señaló nuevos criterios que podrían permitir mejor el deslinde de competencias entre ésta y otras jurisdicciones, en la Sentencia No.9928-2010. En este fallo revirtió los criterios vertidos anteriormente, de permitir a otras jurisdicciones revisar la legalidad de la función administrativa (que entiende comprende toda conducta administrativa, por acción u

que contempla el Código de Trabajo, por ejemplo el principio de gratuidad procesal -Art.10-, el de celeridad -Art.393 y el principio in dubio pro operario -Art.17-, entre otros. Ello explica que el legislador estimara que debía excluirse del conocimiento de los jueces contencioso-administrativos los asuntos que correspondan a la jurisdicción de trabajo. Así, el artículo 4º inciso a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa dispone: “Artículo 4º- No corresponderán a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) Las cuestiones de índole penal y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, correspondan a la jurisdicción de trabajo;” Es claro entonces que en asuntos en que el juez de trabajo sea competente, puede anular actos administrativos sin que se lesione el artículo 49 de la Constitución. Caso contrario, es decir, si se obligara al trabajador a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, se le impondría la carga de acudir a una vía que no es gratuita y cuyos procedimientos no son tan flexibles ni ágiles como los de la jurisdicción de trabajo, para obtener la anulación del acto administrativo, lo cual es contrario también al principio de economía procesal. En consecuencia, lo procedente es evacuar la consulta en el sentido de que la delegación legislativa en el juez de trabajo de la competencia material de revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública, no quebranta la Constitución en su artículo 49. POR TANTO: Se evacua la consulta judicial facultativa de constitucionalidad en el sentido de que la delegación legislativa en el juez de trabajo de la competencia material de revisar la legalidad de algunos actos de la Administración Pública, no quebranta la Constitución en su artículo 49.

omisión, así como actuaciones materiales, además, la relación jurídica-administrativa). *De manera tal que "...cuando un justiciable deduce una **pretensión** para cuestionar la **invalidéz o disconformidad sustancial** con el ordenamiento jurídico administrativo de una **conducta administrativa** o cualquier manifestación singular de la función administrativa (omisión formal o material, actividad formal o actuación material o **relación jurídico-administrativa**) debe conocerla y resolverla, indefectiblemente la jurisdicción contencioso administrativa...*". Lo anterior en virtud de que el constituyente derivado (reforma de 1963) creó una reserva constitucional de la competencia material a favor de dicha jurisdicción.

Esto viene justificado, con mucha mayor razón, a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, el 1 de enero de 2008, por la que se crea la nueva justicia administrativa como "mecanismo célere y cumplido para la protección de situaciones jurídicas sustanciales de los administrados" (Sala constitucional No. 17909-2010).

En la sentencia comentada 9928-2010, si bien se produce un cambio de criterio, en cuanto al principio de legalidad administrativa, la Sala mantuvo la posibilidad de que en los otros casos donde las pretensiones sustanciales y el régimen jurídico especial corresponda a otra materia sustantiva, puedan ser conocidas en otras jurisdicciones: "*Obviamente, si la pretensión, por su contenido material, aunque esté relacionada con alguna conducta administrativa o manifestación específica de la función administrativa – en la medida en que interviene un ente u órgano público-, se encuentra regida por el régimen jurídico laboral, de familia o agrario, debe ser conocida y resuelta por esos órganos jurisdiccionales, por cuanto no se cuestiona propiamente conformidad o disconformidad sustancial de la función o conducta administrativa con el ordenamiento jurídico-administrativo que es lo que el artículo 49 constitucional reserva a la jurisdicción contencioso administrativa. Este Tribunal Constitucional, estima que los criterios determinantes para deslindar el ámbito competencial de la jurisdicción contencioso-administrativa e otros ordenes jurisdiccionales especializados –que, en adelante, deben tenerse en consideración por la jurisdicción ordinaria- serán entonces, los siguientes: 1º) **El contenido material o sustancial de la pretensión y 2º) el régimen jurídico aplicable;** de modo que si se discute la conformidad o disconformidad sustancial de una manifestación específica de la función administrativa con el*

bloque de legalidad, el conflicto de interés, será, necesariamente, de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Pese a lo anterior, más adelante la misma sala señala (considerando IV, punto 5º) “El constituyente derivado optó por una justicia administrativa mixta, por cuanto el párrafo primero, al definir el objeto del orden jurisdiccional contencioso-administrativo – *“garantizar la legalidad de la función administrativa”- debe complementarse, ineluctablemente, con el párrafo in fine, al preceptuar que la ley brindará protección, como mínimo, a los derechos subjetivos y los intereses legítimos –sin distinguir, en cuanto a estos últimos, por lo que resulta admisible la tutela tanto de los personales como de los colectivos, sean corporativos o difusos-. Consecuentemente la jurisdicción contencioso-administrativa, según el Derecho de la Constitución, **fue instituida tanto para velar por la legalidad de la función administrativa como para la tutela efectiva de las situaciones jurídicas sustanciales de los administrados frente a los poderes públicos. Se conjuga así, constitucionalmente, un rol objetivo y subjetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa.**”*

En otros términos, frente al planteamiento equívoco de las pretensiones, cuando sean combinadas, es deber del órgano jurisdiccional ordenar la **desacumulación** de pretensiones que por su contenido sustancial y el régimen jurídico aplicable, no deban ventilarse en la sede correspondiente, o bien, plantear el conflicto de competencia ante la Sala primera de casación.

Así, por ejemplo, en las relaciones de empleo público, considera la Sala que “...hay pretensiones surgidas en el contexto de una relación estatutaria que, por su naturaleza sustancial o material y el régimen jurídico aplicable, deben ser radicadas, necesariamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa” (Sala Constitucional no. 17909-2010)³.

³ La misma Sala, en la sentencia 9928-2010, brinda algunos ejemplos de casos que por el contenido sustancial de las pretensiones o el régimen jurídico aplicable serían propiamente laborales: pago de aguinaldo, vacaciones, preaviso, cesantía, reconocimiento de jubilación o riesgos profesionales, derecho a huelga, derechos laborales frente a empresas públicas o de servicios económicos, por obreros. Es decir no toda conducta que emane del ente público está sometida al régimen jurídico administrativo, o ser reputada, materialmente como relación jurídica administrativa. (Así, artículos 111, inciso 3 y 112 inciso 2 LGAP).

4.- El CPA, reproduce el contenido del artículo 86 de la Ley INDER, pero invirtiendo la redacción, sin distinguir qué es contencioso y qué es agrario.

En relación con las conductas y funciones administrativas, el CPA contiene la siguiente disposición:

Artículo 2.12.- *Las situaciones y las relaciones jurídicas relacionadas con **conductas administrativas** o manifestaciones específicas de **la función administrativa**, que por el contenido material o sustancial de la pretensión correspondan a extremos exclusivamente agrarios y de desarrollo rural y se deriven del Instituto de Desarrollo Rural o el instituto correspondiente.*

Esta norma, que otorga competencia a los tribunales agrarios para conocer de conductas administrativas, derivadas de la función administrativa, es una disposición sumamente amplia, pues sin duda alguna abre la competencia para conocer de actos administrativos agrarios, pues se refiere a términos más generales como lo son las situaciones y relaciones jurídico-administrativas.

Debe observarse que la referida disposición es una copia casi idéntica de la primera parte del artículo 86 de la Ley INDER, la cual fue declarada inconstitucional, por haberse incorporado a dicha norma, sin consulta previa. Ahora, se incluye nuevamente, habiéndose subsanado, en tesis de principio, dicho requisito formal.

La diferencia radica en que esta nueva disposición (artículo 2 inciso 12) no hace la distinción que hacía el artículo 86, que indicaba sería competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa los casos donde se discuta la invalidez o disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico administrativo de cualquier conducta administrativa o manifestación singular de la función pública.

En consecuencia, es necesario recurrir a los criterios de interpretación y aplicación ya vertidos por la propia Sala Constitucional, como criterio de delimitación de las jurisdicciones especializadas, a saber: a) Que el contenido material o sustancial de la pretensión sea **exclusivamente** agrario y de desarrollo rural; b) que el régimen jurídico aplicable sea la normativa especial agraria y desarrollo rural; c) Se comprenden excluidas las pretensiones que discutan la conformidad o disconformidad

sustancial de la función administrativa con el bloque de legalidad, que serán de conocimiento de la JCA, sin excepción, para la tutela efectiva de situaciones jurídicas sustanciales del administrado.

La misma apreciación y precisión habría que hacer con respecto al artículo 2 incisos 4 y 5, del CPA que hacen una remisión expresa al inciso 12, cuando se trata de conflictos entre particulares por el aprovechamiento de bienes o servicios ambientales; o a aquellas relacionadas con especies y variedades endémicas, mejoradas o derivadas de OVM, incluyendo las obtenciones de variedades vegetales.-

Lo anterior significaría que al estarse discutiendo única y exclusivamente pretensiones de contenido material o sustancial de carácter agrario, desarrollo rural, no se aplicará, en absoluto, el proceso contencioso-administrativo, sino el proceso ordinario agrario y los procesos especiales previstos en el CPA, atendiendo a la naturaleza de las pretensiones que se formulen contra el INDER o el “Instituto correspondiente”.-

5.- Existe una contradicción normativa en lo dispuesto en el artículo 3 del CPA y el 108 de la Ley de Biodiversidad, en relación al artículos 2 incisos 12, y por reenvío, incisos 4 y 5. El CPA no reforma el CPCA, y la reforma parcial a la LOPJ, es insuficiente para entender por derogados los principios de especialidad, atracción e improrrogabilidad de la JCA.

A nuestro juicio el CPA, el artículo 2 inciso 12 (y las remisiones a él de los incisos 4 y 5), generan una contradicción normativa con lo dispuesto en el artículo 3, que excluye del conocimiento de los tribunales agrarios las pretensiones propias de la jurisdicción contencioso-administrativa. Para salvar dicha contradicción, debería agregarse al artículo tres “...con la salvedad de lo dispuesto en el artículo anterior”.

Es así, porque no se realizó la separación de lo que debía ser conocido en sede contencioso-administrativa, en forma exclusiva, respecto a la invalidez o disconformidad sustancial de la conducta administrativa o cualquier otras manifestación singular de la administración pública del sector agropecuario, pues en esos casos, la tutela del constituyente está orientada a la prevalencia de la jurisdicción contenciosa, donde el administrado puede hacer valer su situación jurídica sustancial frente a los poderes públicos.

En otros términos, no debe entenderse que el contenido normativo del artículo 2 inciso 12) deroga la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa. La misma contradicción puede evidenciarse respecto a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley de Biodiversidad, pues ésta disposición no ha sido modificada y expresamente señala que únicamente las controversias entre particulares serán de conocimiento de los Tribunales agrarios; siendo competencia de la jurisdicción contencioso administrativa todas las controversias vinculados con lo ambiental, donde medien actos administrativos o el dominio público.

Se advierte lo anterior por cuanto el capítulo relacionado con las “Disposiciones especiales para la tutela del ambiente” del CPA dispone en el artículo 282:

“Los tribunales agrarios conocerán de las controversias que se susciten entre particulares vinculadas con la biodiversidad, donde no medie un acto administrativo ni del dominio público, mientras no exista una jurisdicción ambiental”. Véase que ambas disposiciones se refieren únicamente a las controversias entre particulares.

De lo anterior se podría concluir que, en realidad, el CPA no reformó ni modificó la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (véase el título XVII, sobre reformas y derogaciones).

6.- Las advertencias de inconstitucionalidad de la PGR, y otras contradicciones normativas. Deberá la jurisdicción agraria aplicar el CPCA, a las conductas o funciones administrativas del Sector Público agropecuario, cuando el contenido (material o sustancial) de la pretensión sean “exclusivamente” agrarios o del desarrollo rural? Qué pasará con las ejecuciones de sentencia?

En la opinión consultiva remitida por la Procuraduría General de la República (OJ-111-2016, del 21 de setiembre de 2016), entre otras cosas, este órgano representante del Estado, reitera la tendencia jurisprudencia de la Sala Primera de Casación, a brindar cobijo en la jurisdicción contencioso-administrativa, de una manera amplia (II), a toda manifestación de conductas administrativas, relaciones jurídicas administrativas, y pretensiones que tengan que ver con la función pública del sector público agropecuario. Donde ha hecho prevalecer, en la mayoría de ocasiones, un criterio de carácter subjetivo (del ente

público) objetivo (eventual afectación del dominio público), y funcional (en cuanto a cualquier conducta administrativa o manifestación singular de la función pública).

Pero además, advierte el señor Procurador, lo que dijimos anteriormente, sobre los asuntos agrarios relacionados con la conducta administrativa (II), advirtiendo lo siguiente: *“Si bien el proyecto excluye del conocimiento de los tribunales agrarios las pretensiones propias de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 3) el incos 12 del artículo 2º, por su redacción, podría generar **roces de constitucionalidad**, al incluir en la competencia agraria, **sin distingo alguno**, “las situaciones y relaciones jurídicas relacionadas con las conductas administrativas o manifestaciones específicas de la función administrativa”, que “por el contenido material o sustancial de la pretensión correspondan a extremos exclusivamente agrarios...y de desarrollo rural”.*”

Lo anterior lo infiere el órgano del Estado⁴ al hacer referencia al artículo 49 Constitucional y la interpretación de la Sala Constitucional en la sentencia 9928-2010 anteriormente comentada. Resalta la línea jurisprudencial tanto de la Sala Primera de Casación, de que la jurisdicción contenciosa cobija toda relación jurídica-administrativa y cualquier cuestionamiento sobre la conducta de esta índole (S.113-2013 y 782-2014), cuanto de la Sala Constitucional, en cuanto el control de legalidad, plenario y universal de la función administrativa la ejerce la jurisdicción contenciosa (S. 19158-2015, 4395-2016).

En abundamiento de razones, se subraya en dicho informe, por un lado, el fuero de atracción que existe a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer los aspectos jurídicos públicos, y como derivación, aquellos que no lo son (acumulando pretensiones), según el artículo 43 del CPCA, así como la improrrogabilidad de la competencia contenciosa. Además, añade cómo la responsabilidad del Estado frente a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, resulta consustancial a la sede contencioso-administrativa; por lo que sugería excluir expresamente del conocimiento de la jurisdicción agraria las cuestiones de responsabilidad patrimonial de la administración y sus funcionarios.

⁴ Procuraduría General de la República, OJ-111-2016 del 21 de setiembre 2016, páginas 11 a 13.

Otras advertencias que se realizaron en torno a este CPA, fue lo relativo a las referencias competenciales de los tribunales agrarios para conocer de temas vinculados al dominio público, por lo que se recomendó excluir las normas relacionadas con dichos bienes (artículos 28.2, 33.2, 33.4, 185, 229 y 277).

Finalmente, debe hacerse la reflexión, nuevamente cuál es el procedimiento aplicable en las pretensiones que se deduzcan frente al Estado, el ordinario, o el contencioso; es importante porque para la fase de ejecución de sentencia, el CPA remite a las normas especiales de la ejecución, en procesos donde es parte la administración Pública, previstas en el CPCA.

7.- Las dos posibles interpretaciones:

a) Con la reforma, las dos competencias que delimitó el anterior artículo 86 Ley INDER, quedaron absorbidas en el artículo 2 incisos 12 (4 y 5) del CPA, pues no se hizo ninguna distinción y se anticipó, en la redacción, la conducta y la función administrativa, a la pretensión material;

Esta interpretación conllevaría a trasladar una gran cantidad de casos de la jurisdicción contencioso-administrativa a la jurisdicción agraria, incluyendo aquellos donde se demanda la invalidez o disconformidad sustancial de cualquier conducta administrativa, o manifestación singular del sector público agropecuario, contrario al principio de la legalidad administrativa. Con lo cual se estaría saturando a la jurisdicción agraria de casos contenciosos.

Pero una interpretación así sería abiertamente inconstitucional.

b) Con la reforma, las competencias actuales contencioso-administrativas, quedan totalmente excluidas de la Jurisdicción Agraria, y únicamente se conocerían aquellas pretensiones cuyo contenido (material o sustancial), sean exclusivamente agrarios. Alcances.

Esta segunda interpretación, como se ha indicado, podría ser la correcta, si nos atenemos a los criterios vertidos por la Sala Constitucional. Sin embargo, considerando los criterios de la jurisprudencia de la Sala Primera de Casación, la misma sería muy selectiva, y en la generalidad de los casos, prevalecería la jurisdicción contencioso administrativa, máxime en los siguientes:

- Cuando existan pretensiones mixtas, y entre ellas se cuestione esa invalidez o conducta administrativa con el ordenamiento jurídico. Se aplicaría el principio de atracción y de improrrogabilidad.
- Cuando existan pretensiones sustanciales agrarias y pueda existir algún elemento relacionado con bienes de dominio público, o puedan afectarse éstos.
- Cuando existan pretensiones sustanciales contra sujetos de Derecho público del Sector agropecuario.

8.- Qué ofrecen, en términos prácticos, el CPCA y el CPA.

En cuanto a la materia: La jurisdicción agraria, a partir del nuevo CPCA, no estaría en capacidad real para asumir pretensiones de contenido (material o agrario), derivadas de las conductas o funciones de la administración, que estén relacionadas con el acto administrativo, su validez, la competencia del órgano, o el procedimiento, las sanciones o los recursos. Además de no tener capacidades de infraestructura, ni de recurso humano, tampoco estamos debidamente capacitados. Es decir, se requeriría un proceso de capacitación o inducción en temas puramente administrativas.

La jurisdicción agraria podría asumir, a lo sumo, con la actual organización, únicamente las pretensiones no exclusivamente contenciosas: es decir, cuestiones puramente patrimoniales (incluso aquellas cuestionables constitucionalmente). Aún así, se requeriría comprender adecuadamente el funcionamiento del sector público agropecuario, para no cometer errores en la solución de los casos concretos, y para ello es necesaria la capacitación.

La jurisdicción agraria tiene jueces especialistas en materia agraria y agroambiental, pero no formados en las teorías y doctrina del acto y la función administrativa (salvo el caso del Inder, para la jerarquía impropia).

En cuanto al procedimiento:

La jurisdicción contenciosa ofrece única instancia y casación; procesos de puro derecho, procesos preferentes, recursos limitados.- Además, contempla un proceso de ejecución especial, así como jueces ejecutores.

La jurisdicción agraria ofrece, en primera instancia (dos audiencias), segunda instancia (audiencia y sentencia oral), tercera instancia o recurso de casación informal (rogadísima). En fase de ejecución de sentencia primera, segunda y tercera instancia.

Los plazos pautados en el CPA, en términos generales, son mucho más largos de los provistos para el CPCA, como mecanismo de justicia célere y cumplido para la tutela del administrado (Sala C.).

9.- La proyección de la Jurisdicción Agraria con las nuevas competencias, entendidas bajo una interpretación amplia (vd. Punto 7 a) va más allá del Sector Público Agropecuario, e involucran gran cantidad de Instituciones. Casuística.

9.1. Una primer aproximación a lo que podría conocer la jurisdicción agraria, con respecto a la institucionalidad pública del Sector agropecuario y otros entes estatales, sería considerar lo que se ha conocido como procesos “**civiles de hacienda**”.- Es decir las pretensiones a que se refiere el Código Procesal Contencioso, en su artículo dos, tales como:

- a) procesos de responsabilidad civil-agraria por responsabilidad contractual o extracontractual, por ejemplo cuando se reclamen daños y perjuicios ocasionados a actividades agrarias, o conexas, derivados del incumplimiento de una contratación agrario-administrativa; o bien la responsabilidad agraria por daños y perjuicios ocasionados con motivo de una actuación material de una institución del sector público agropecuario.
- b) Los procesos sumarios, vinculados con actividades agrarias o de desarrollo rural, contra un ente público agropecuario; por ejemplo en temas relacionados con competencia desleal de las empresas agrarias que puedan poner en desventaja al productor.-
- c) Las conductas o relaciones regidas por el Derecho público de la agricultura, si éstas provienen de personas privadas o sean éstas sus partes, por ejemplo, las Corporaciones del sector agropecuario, cuando actúan como sujetos de derecho privado, o los Bancos del Estado, en el otorgamiento de créditos agrarios.
- d) Los procesos ordinarios en los que intervenga una empresa pública agraria.

Como lo indicamos más arriba, esta interpretación, tiene varios riesgos en cuanto a su verdadera aplicación, no solo por razones de constitucionalidad –advertidas por la PGR-, sino por criterios y principios de orden procesal contencioso-administrativo, que podría hacer prevalecer tanto en la Sala Primera como la Sala Constitucional, en cuanto a los principios de *improrrogabilidad* (artículo 5.1.), y el del fuero de atracción (artículo 43). Solo a guisa de ejemplo, véase que, entre todas las pretensiones que menciona el artículo 42.2 CPCA, está el inciso j) “La condena al pago de daños y perjuicios”. Por lo que habría que ver si el contenido material y sustancial de la pretensión se origina en actividades agrarias y el desarrollo rural y sea esa la única que se reclama, pues si hay *pretensiones mixtas* (artículo 42 incisos a – i) la demanda sería del conocimiento de la materia contencioso-administrativa, aunque la pretensión de daños y perjuicios sea del conocimiento de la jurisdicción agraria.

En caso de que se presentara la demanda directamente ante la jurisdicción agraria, lo que tendría que ordenarse, de manera inmediata sería la desacumulación, en el supuesto de que sean incompatibles, pues si son compatibles correspondería el caso a la contencioso-administrativa (artículo 43 CPCA).

Por ejemplo:

- SENASA gira una orden sanitaria de cuarentena, por un brote de brucelosis. El productor pecuario solicita la modificación o, en su caso, la adaptación de la conducta administrativa (2 inciso d, artículo 42), por no existir pruebas o ser insuficientes, y la condena en el pago de daños y perjuicios. –sería contencioso administrativo, por fuero de atracción-.
- SENASA ordena la eliminación de un hato, gallinero o crianza de cerdos, por estar infectados con una enfermedad contagiosa, capaz de transmitirse a propiedades vecinas. El productor o la empresa agraria afectada, demanda a SENASA, solicitando: se le condene a SENASA al pago de daños y perjuicios al perder en su totalidad la actividad agraria, solicitando el valor de los animales y los réditos dejados de percibir.- Sería exclusivamente agraria.-

9.2.- Desde el punto de vista de los sujetos procesales, el CPA, en su artículo 28, hace referencia a la intervención de los entes del sector público, no solamente de la Procuraduría General de la República o del Instituto de Desarrollo Rural, sino que también llama ser sujetos a otros entes del sector público. Tanto la Procuraduría como el Instituto son parte obligada en los trámites de información posesoria y están legitimadas para demandar la nulidad de los mismos por la vía incidental. Dichas entidades cuentan con un mes para oponerse a las diligencias que perjudican el Patrimonio Estatal, y en caso de hacerse efectivas, el promovente podrá accionar en la vía contencioso-administrativa contra el ente opositor.

También pueden ser partes como “intervinientes”, por representar un interés particular, algunas instituciones u organizaciones expresamente llamadas al proceso agrario, por disposición legal, como lo dispone el artículo 28 del CPA:

“Por disposición legal intervendrán en el proceso:

- 1) *El Instituto de Desarrollo Rural (**Inder**), en los procesos en los cuales pueda existir un conflicto de posesión precaria, cuando se discutan derechos sobre inmuebles no inscritos en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria o sobre inmuebles relacionados con un contrato de asignación u otras modalidades de dotación de tierras, así como los asuntos vinculados con el desarrollo rural y en los supuestos que las leyes especiales establezcan.*
- 2) *La **Procuraduría** General de la República, en asuntos relativos a la tutela del dominio público, del ambiente y en el ejercicio de las demás atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico.*
- 3) *Las **corporaciones y los entes del sector público agrario**, en los procesos agrarios de su interés, en el cumplimiento de la normativa vigente.*
- 4) *Las **asociaciones** de desarrollo integral de los territorios indígenas involucrados u otros órganos de representación autónoma de las personas indígenas, en los conflictos agrarios derivados del derecho indígena, derechos e intereses de sus poblaciones y sus territorios.*

- 5) *El **Catastro** Nacional, cuando se diriman pretensiones sobre la modificación, la cancelación, la validez o la nulidad de planos, o ello sea consecuencia intrínseca de lo debatido, en caso de zonas catastrales o catastradas.*
- 6) *El Patronato Nacional de la Infancia (**PANI**), en los procesos en los que figure como parte una persona menor de edad.*

Salvo disposición legal en contrario, se les conferirá a los intervinientes citados en este artículo cinco días para que se apersonen. Podrán hacerlo sin ser citados, en cualquier etapa del proceso, pero lo tomarán en el estado en que se encuentre. Si se trata de un apersonamiento fuera de audiencia, el tribunal decidirá sobre su participación en el plazo de tres días.”.

9.3.- Casuística.

Tribunal agrario.-

- Demanda de usucapión contra el INDER, se indica es agrario y se advierte a las partes la posibilidad de consulta ante la Sala (v.1074-C-15). Se dio en aplicación del artículo 86 de la Ley Inder.
- Ordinario para declarar la nulidad de un acto administrativo contra el Inder (379-C-07). Tribunal dijo es agrario, por estar excluida la LTCO de la LGAP, y ser parte el Inder en los procesos agrarios. En igual sentido 563-C-2016. Se dio aplicación del artículo 86 de la Ley Inder.
- Ordinario de prescripción positiva o usucapión, contra JAPDEVA, interviene la PGR (73-C-14), Tribunal dice es agrario.
- Demanda ordinaria de sociedad anónima contra CORBANA (105-C-16). Es un conflicto de traslape de fincas (derechos reales). Se indica que Corbana actúa como sujeto de derecho privado, como propietario registral de un inmueble y la pretensión es patrimonial, por lo que es agrario. Citó un voto de la Sala (43-C-2010), donde Corbana pretende el cobro de letras a una Cooperativa, en sede agraria.
- Proceso ordinario agrario, con pretensión de pago de daños y perjuicios contra el Estado. T.A. sostiene es agrario (1096-C-2016), indicando se trata de una pretensión con contenido material o sustancial agrario.

10.- Lo agroambiental y agroalimentario y otros.

- Medidas sanitarias y fitosanitarias. Caso de Bruselosis de una particular contra una Cooperativa, principio precautorio (T.A. 613-2016). ¿Qué habría pasado si se demanda a SENASA?
- Obtenciones vegetales. Caso de semillas, de un particular contra otro particular (TA. 243-F-2018). ¿Qué habría pasado si se demanda a la OFINASE?
- Propiedad intelectual y signos distintivos. Caso de semillas de un particular contra otro particular (TA. 797-F-2018). Caso de signos distintivos agroambientales de un particular contra un Banco. ¿Qué pasaría si se demanda al Registro o al Tribunal Registral Administrativo?
- Abuso de posición dominante. Caso de productores de palma que demandan la nulidad de cláusulas y comportamientos abusivos. (TA. 985-F-2014) ¿Qué habría pasado si se demanda, por omisión, también al Estado o a la Comisión Nacional del Consumidor? Para demandar la responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios, por omisión.
- Demanda de sujetos de Derecho privado contra Bancos del Estado por responsabilidad patrimonial, derivada de una Intervención por administración Judicial (TA. 114-1999) ¿Quién sería competente si se hubiera demandado la nulidad de las actuaciones del ente Bancario?

Casos declarados como no agrarios, sino contenciosos por la Sala Primera (antes del CPA)-

- Interdicto de derribo de árboles de ASADA contra PGR (S.1. 706-C-2017). La Sala Primera dice que es contencioso en aplicación del artículo 108 de la Ley de Biodiversidad, con voto salvado.
- Demanda ordinaria reivindicatoria de un terreno inscrito en registro de concesiones de la Municipalidad de Talamanca, en zona marítimo terrestre (S.1. 534-C-S1-2014). La Sala dice es Contencioso conforme al 108 de la Ley de Biodiversidad y 2 CPCA.
- Proceso de conocimiento de la Contraloría, contra el INDER, para anular la titulación de una finca que pertenece al PNE (S.1. 28-C-2009), es contencioso en aplicación de los artículos 35, 36 y 42 CPCA, por contener nulidad de acuerdo administrativo y pago de daños y perjuicios, con voto salvado.

- Demanda ordinaria de mejor derecho contra Mutual Alajuela y el Inder (S.1. 663-C-2011). Es contencioso, por fuero de atracción de sujetos de derecho público, al existir medida anticipada contra Inder, sujeto de derecho público. Artículo 43 CPCA fuero de atracción.
- Ordinario de nulidad de acto y procedimiento administrativo de revocatoria de parcela ante el INDER (S.1. 843-F-2000). Es contencioso.

Tribunal agrario:

- Demanda de nulidad contra el INDER, Tribunal dice es contencioso (166-C-19), en virtud de lo dispuesto por la Sala constitucional, al tratarse de actos y procedimientos administrativos. En igual sentido v. 075-C-18, 753-C-2017, 939-C-18, luego de la inconstitucionalidad del artículo 86 Ley Inder.
- Demanda ordinaria declarativa y de nulidad entre sujetos privados, y cobro de daños y perjuicios también contra el Estado, se solicita cancelar una propiedad del Estado (011-C-18). Tribunal acoge excepción de falta de competencia de la PGR.

Tribunal contencioso administrativo:

- Proceso de conocimiento, de puro derecho, interpuesto por Sociedad anónima contra el INDER, por el cobro de timbre agrario y devolución de sumas (84-2018-VI), se conoció en contencioso administrativo, en aplicación del Código de Normas y procedimientos tributarios.

CONCLUSIÓN.-

El CPA contiene nuevos criterios de delimitación entre la jurisdicción agraria y la contencioso administrativa en su artículo 2 incisos 12, 4 y 5, y en otras disposiciones relacionadas con la participación de sujetos de Derecho público en los sujetos agrarios, o para la tutela del dominio público.

Es necesario confrontar dichas disposiciones, con lo dispuesto en el artículo 3 del mismo CPA, y los artículos, 2, 3, 5, 42 y 43 del CPCA. Además, deberán tenerse como parámetros los criterios de la Jurisprudencia constitucional (en particular la sentencia 9928-2010) y de la Sala Primera de Casación, en cuanto a los principios derivados de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los cuales prevalecerían, frente al CPA, en virtud de la tutela constitucional (art. 49).

El criterio determinante en la jurisdicción agraria es el contenido sustancial o material de la pretensión que se deduzca, sean propia de la materia agraria o del desarrollo rural. Si se trate de demandar la invalidez o conformidad de la conducta administrativa, en ese caso prevalecerá la jurisdicción contenciosa, en relación al principio de legalidad ordinaria; igualmente si las pretensiones son mixtas.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. Código Procesal Contencioso-Administrativo. Ley 8508, publicada en el Alcance 38 a La Gaceta 120, de 22 de junio 2006, San José, Imprenta Nacional, 2006.

Asamblea Legislativa. Código Procesal Agrario. Ley 9609 del 27 de setiembre del 2018, San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 2018.

Jinesta Lobo, Ernesto. (2014) *Derecho Procesal Constitucional*.

San José, Ediciones Guayacán.

Jinesta Lobo, Ernesto. (2002) *Tratado de Derecho Administrativo*.

San José, Biblioteca Jurídica Diké

Peña Chacón, Rafael. (2015) *El Proceso ambiental en Costa Rica*.

San José, Editorial Isolma.

Ulate Chacón, Enrique. (1998) *Tratado de Derecho Procesal Agrario*.

San José, Ediciones Guayacán.

Ulate Chacón, Enrique. (2013) *Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria*. San José, Editorial Jurídica Continental.