

ALCANCES DEL ARTÍCULO 2, INCISO 12, DEL CÓDIGO PROCESAL AGRARIO, A LA LUZ DEL NUMERAL 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

*SCOPE OF THE ARTICLE 2, PARAGRAPH 12,
OF THE AGRARIAN PROCEDURE CODE, IN
LIGHT OF THE CANON 49 OF THE
CONSTITUTION*

LIC. DIEGO RUDIN ARGUEDAS

- Abogado, graduado con honores de la Universidad Escuela Libre de Derecho (UELD).
- Especialista en Derecho Agrario y Ambiental, por la Universidad de Costa Rica (UCR); así como en Derecho Notarial y Registral, de la UELD, ambos con honores.
- Egresado de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica, donde obtuvo tres diplomas de excelencia académica, en el año 2020.
- Profesor con experiencia en la UELD y en la UCR, en los cursos de posgrado de Derecho Agrario, Derechos Reales, Teoría del Proceso y Métodos de Investigación Jurídica.
 - Letrado de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, desde el año 2019.
- Anteriormente fungió como Abogado litigante y Notario, con experiencia en las áreas de Derecho Agrario, Contencioso Administrativo y Civil.

4

ALCANCES DEL ARTÍCULO 2, INCISO 12, DEL CÓDIGO PROCESAL AGRARIO, A LA LUZ DEL NUMERAL 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

SCOPE OF THE ARTICLE 2, PARAGRAPH 12, OF THE AGRARIAN PROCEDURE CODE, IN LIGHT OF THE CANON 49 OF THE CONSTITUTION

Resumen

El artículo 49 Constitucional establece una garantía individual consistente en que la legalidad de la función administrativa, así como las situaciones jurídicas de las personas que se relacionen con la Administración, deben ser tuteladas por la jurisdicción de lo contencioso y administrativo, como atribución del Poder Judicial. Consecuentemente, se ha interpretado, por los órganos encargados de su aplicación, que existe una suerte de monopolio o prevalencia de los Tribunales Contenciosos Administrativos y Civiles de Hacienda, por encima de, prácticamente, cualesquiera otras dependencias judiciales, cuando se ventilen aspectos vinculados a la función administrativa. Sin embargo, en este trabajo se realiza un análisis documental, doctrinario y jurisprudencial, para evidenciar que no es esta la única alternativa hermenéutica que existe. La Sala Constitucional ha sostenido, históricamente, posturas diversas. Además, la Sala Primera ha mostrado una reciente flexibilización, frente a una postura más rígida. Por otra parte, se analiza, críticamente, si los alcances del numeral 2, inciso 12, del Código Procesal Agrario son contrarios, o no, al Derecho de la Constitución. Se concluye, finalmente, que la norma per se, no es inconstitucional, ni contraría a la jurisprudencia imperante, siempre y cuando se

realice una hermenéutica prudente e informada, en la que se consideren los pronunciamientos de la Sala Constitucional y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Palabras clave

Jurisdicción, competencia, contencioso, agrario, acceso a la justicia, constitucional, jurisprudencia, exégesis, hermeneútica.

Keywords

Jurisdiction, competence, contentious, agrarian, access to justice, constitutional, jurisprudence, exegesis, hermeneutics.

Abstract

Article 49 of the Constitution establishes an individual guarantee consisting of the fact that the legality of the administrative function, as well as the legal situations of the people who are related to the Administration, must be protected by the contentious and administrative jurisdiction, as an attribution of the Judiciary. Consequently, it has been interpreted, by the bodies in charge of its application, that there is a kind of monopoly or prevalence of the Administrative and Civil Litigation Courts of the Treasury, above practically any other judicial dependencies, when aspects related

to the administrative function. However, in this work a documentary, doctrinal and jurisprudential analysis is carried out, to show that this is not the only hermeneutic alternative that exists. The Constitutional Chamber has historically held diverse positions. In addition, the First Chamber has shown a recent flexibility, compared to a more rigid position. On the other hand, it is critically analyzed whether the scope of numeral 2, subsection 12, of the CPA is contrary, or not, to the Law of the Constitution. Finally, it is concluded that the norm per se is not unconstitutional, nor contrary to the prevailing jurisprudence, as long as a prudent and informed hermeneutics is carried out, in which the pronouncements of the Constitutional Chamber and the First Chamber of the Supreme Court of Justice.

Sumario

I. Introducción II. El concepto de Jurisdicción de cara a la lectura del artículo 49 de la Constitución. III. Posturas hermenéuticas en torno al numeral 49 Constitucional. IV. Lectura sistemática, literal y teleológica del numeral 2, inciso 12, del CPA, conforme al Derecho de la Constitución. V. Postura del autor y conclusión.

Abreviaturas

CPA: Código Procesal Agrario

CPCA: Código Procesal Contencioso Administrativo

IDA: Instituto de Desarrollo Agrario

INDER: Instituto de Desarrollo Rural

LI: Ley de Transformación del IDA en el INDER

LJA: Ley de Jurisdicción Agraria

LTCO: Ley de Tierras y Colonización

PGR: Procuraduría General de la República

I. Introducción.

El presente trabajo tiene como objetivo principal, incitar una reflexión crítica e informada, sobre la constitucionalidad del numeral 2, inciso 12, del CPA. Además, busca evidenciar las principales líneas jurisprudenciales que, actualmente, sigue la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, como superior en común del Tribunal Agrario y el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en la distribución de competencias en las materias agraria y de lo contencioso administrativo. El alcance de la investigación es analítico, y tiene como objeto de ponderación, los factores que se conjugan en la aplicación del numeral 12 ibíd. La metodología, por lo demás, es cualitativa; se centra en los conceptos y teorías jurídicas que se relacionan al fenómeno bajo análisis. La importancia del trabajo es notoria. El CPA, si bien no está vigente, está en su proceso de *vacatio legis*, y es objeto, actualmente, de un intenso proceso de revisión y propuestas de mejora, tanto por parte de personal judicial, como del sector abogadil nacional. Se concluye que la norma no es per se, inconstitucional. Sino que esto depende de su exégesis. Por el contrario, podría ser utilizada para mejorar el estado de la cuestión.

II. El concepto de Jurisdicción de cara a la lectura del artículo 49 de la Constitución.

El punto de partida del análisis debe ser, necesariamente, el artículo 49 de la Constitución Política, como estructura lingüística y como concepto jurídico. A partir de la lectura de ese mandato constitucional, se ha sostenido, por muchos, básicamente, que la mal entendida “jurisdicción” contencioso administrativa, tiene el monopolio de los conflictos que se vinculen a la función administrativa o a los bienes demaniales. Primero, lo primero. ¿Por qué razón indico que está mal empleado el concepto “jurisdicción contencioso administrativa”? Por darle a ese concepto una dimensión subjetiva y no funcional. Para entender lo anterior, debe recordarse que el concepto de jurisdicción no es subjetivo; sino objetivo. Se trata de una función esencialmente judicial, salvo la excepción habilitada

constitucionalmente, para que las partes resuelvan sus conflictos por medio del arbitraje¹.

Existen una multiplicidad de conceptos de jurisdicción. Entre ellos, podemos señalar, a nivel costarricense, los siguientes: 1) La que ejercen los órganos investidos como tal por la ley, conforme a la competencia constitucional, adscritos al Poder Judicial, que mediante independencia, imparcialidad y por medio de un proceso previo resuelven controversias, con carácter de cosa juzgada (Artavia, 2017, p. 101); 2) “El poder-deber conferido al Estado, para resolver conflictos de orden jurisdiccional entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado” (López, 2011, p. 21); 3) “La función estatal destinada a dirimir los conflictos individuales e imponer el derecho” (Parajeles, 2010, p.23). En términos generales, podemos decir que, uno de los conceptos más conocidos y reiterados, es aquel que la concibe como la potestad de resolver conflictos jurídicos con carácter de cosa juzgada material. Tal aproximación no está exenta de críticas. Sabemos que no toda sentencia tiene la eficacia aludida. En cambio, existen otras que solo adquieren una “cosa juzgada formal”, cual es el caso de las que se emiten en todo proceso que no sea ordinario, en materia procesal civil, salvo norma especial en contrario. En tales casos, lo resuelto puede ser contradicho por el pronunciamiento que recaiga en un proceso declarativo, tal como claramente se desprende de la lectura del numeral 64 del Código Procesal Civil. Asimismo, cabe señalar que no toda pretensión conocida por órganos judiciales se formula en el contexto de una controversia o conflictos jurídicos. Por esa razón existen procesos denominados de “actividad judicial no contenciosa” o de “jurisdicción voluntaria”, como las informaciones posesorias, las consignaciones de pago, entre otros².

Lo anterior aconseja, para los fines de este trabajo, asumir una concepción útil y propia

de jurisdicción. Se entiende en estas líneas, como una potestad estatal decisora, que, en el contexto de una distribución funcional del Poder, es asignada, por vía de la ley o de normas de rango superior, a órganos imparciales e independientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, a efectos de que decidan y comuniquen, con carácter coercitivo, sobre la procedencia de las pretensiones que sometan a su conocimiento las personas jurídicas o físicas que así lo requieran y deseen, según la distribución de competencias que se establezca en el ordenamiento jurídico. Tal función existe para brindar seguridad jurídica y paz social. Es por esa razón que las decisiones que emanen de los órganos competentes para ejercerla, vinculan a otros poderes estatales a los que no les corresponde tal potestad, como parte de un sistema de pesos y contrapesos. Debe diferenciarse, además, el concepto de jurisdicción del de competencia. Como ya se anticipó, la primera, se reparte por medio de la segunda. Es decir, quien tiene potestad jurisdiccional, requiere, además de ello, de una competencia específica, para conocer de un determinado asunto, sea de naturaleza contenciosa o no. Podemos decir que este segundo concepto se refiere a la potestad específica de un órgano jurisdiccional, para conocer de un asunto en concreto, según los parámetros de distribución funcional establecidos en el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, se propone en esta obra, es que debe darse lectura al canon 49 constitucional, cuando dispone lo siguiente: “Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados”.

Si se ve, el mandato referido parte, acertadamente, de una concepción objetiva y

1 Artículo 43 de la Constitución Política.

2 Consúltese, al respecto, la lista numerus apertus, contenida en el numeral 177 del Código Procesal Civil.

funcional de la jurisdicción, al definirla como una “atribución”, concepto estrechamente relacionado al antes aludido de función o potestad. Nótese, no se refiere a la jurisdicción contenciosa como un órgano judicial en particular. De tal manera, a juicio del autor, el constituyente no estableció uno o varios tribunales en particular, como los únicos que podían conocer de aquellos conflictos a los que se vinculen aspectos de la función administrativa.

Es por esa razón es que han existido interpretaciones judiciales, conforme a las cuales no es inviable que dependencias ajenas al “Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda”, se pronuncien sobre causas que se vinculen a la función administrativa. A esa posición se añade el autor. Si bien es cierto, el legislador patrio pretendió concretar la garantía individual contenida en el cardinal cuadragésimo noveno de la norma positiva fundamental, con el establecimiento de un Tribunal que se aboque al conocimiento de esos conflictos, es igualmente cierto que, el mismo Poder Legislativo, está habilitado para desarrollar el mandato constitucional con un diseño legal que distribuya esa función entre diversos órganos judiciales, al no haber una delimitación constitucional.

III. Posturas hermenéuticas en torno al numeral 49 Constitucional.

Ahora bien, no debe perderse de perspectiva que la lectura preponderante y vigente que se ha hecho del canon 49 de la Constitución, entiende que dicha norma sí establece una sede – “jurisdicción”, en un concepto impreciso, pero claramente subjetivo -, en particular. Por tal razón, en la gran mayoría de asuntos en los que se han resuelto conflictos de competencia entre los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, frente a otros órganos judiciales, se ha radicado la cuestión ante los primeros, si vislumbran aspectos de la función administrativa o del dominio público, cuya gestión compete al Estado – en sentido lato -.

Han existido dos posturas. Ambas, han sido respaldadas y defendidas por la Sala Constitucional, eso sí, en diversos momentos históricos y con integraciones igualmente diferentes. Lo relevante, para los fines de este artículo, es resaltar que ambas nociones han sido sostenidas y prohijadas al más alto nivel jurisdiccional y doctrinario patrio. Lo anterior no debe pasarse por alto, al analizar la bondad o legitimidad de una norma como la referida.

Como paradigma de una primera etapa de evolución de la jurisprudencia constitucional, debe señalarse la resolución de la Sala Constitucional número 1994-3905 de las 15:57 hrs. del 3 de agosto de 1994. Esta sentencia se emitió con ocasión de una consulta judicial de constitucionalidad planteada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo. Según se explica en el texto del fallo, “La duda concreta que surge del caso en trámite, entonces, es, si otras jurisdicciones como la laboral, la agraria, la de familia pueden anular actos administrativos o si esta competencia está reservada exclusivamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Como fundamento de su tesis, el juez cita sentencia #5 de las 15:15 horas del 14 de enero de 1959 en la que se reproduce la carta enviada por el profesor E. Sayaguéz Lazo al diputado constituyente Fernando Baudrit, en la que explica los alcances de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el sentido de que debe comprender todos los litigios en los que es parte la Administración, sea como demandante o como demandado. De allí, concluye el juez que, la competencia para anular actos administrativos no se asignó a un juez específico sino al Poder Judicial, y que será por vía de la legislación ordinaria que se determinará la competencia específica de cada jurisdicción” (Sala Constitucional, Resolución N° 3905-1994).

En dicha oportunidad la Procuraduría General de la República, ejerciendo el rol de *amicus curiae* de la Sala Constitucional, fue del criterio de que, por la especialidad de la materia, en todos aquellos asuntos en el que

el objeto procesal verse sobre la posible nulidad de un acto administrativo, el fuero de atracción de la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe prevalecer sobre las competencias de otras jurisdicciones especializadas como lo son la de familia, la de trabajo o la agraria. El abogado estatal destacó la importancia de que los jueces que intervengan en procesos de lo contencioso administrativo sean especializados, a efectos de que lleven a cabo una correcta interpretación de las normas y principios involucrados.

La Sala Constitucional, bajo redacción del magistrado Rodolfo Piza Escalante, estimó que sí es procedente que por ley se asignen competencias relacionadas al conocimiento de la legalidad de conductas administrativas a "jurisdicciones" distintas a la de lo contencioso administrativo. Consideró el numeral 49 constitucional debe ser relacionado a los preceptos 11 y 129 de la Carta Magna, en cuanto contienen el principio de legalidad. Estimó, estas estatuyen la necesidad de que legislativamente se establezca al menos una jurisdicción en la que se puedan ventilar los litigios relacionados a la actividad estatal. Señaló, si "...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..." (Sala Constitucional, Resolución N° 3905-1994). Destacó, además, que, conforme al artículo 152 de la Carta Magna, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que establezca la ley, además, de que conforme al numeral 153 ibídem, es discreción del legis-

lador la organización de los tribunales por los cuales el Poder Judicial puede ejercer su función. Señaló contundentemente que:

"(...) 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 (...) 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.1º), 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 (Sala Constitucional, Resolución N° 3905-1994)".

La Sala Primera, en esos tiempos, mantenía una posición totalmente acorde con la de la Sala Constitucional, concibiendo incluso, la existencia de un proceso "contencioso agrario". Tal es el caso de la sentencia no. 183-1990, de las 15 horas 5 minutos del 31 de octubre de 1990. En esa misma época, el Ballar et al (1992), partiendo del criterio jurisprudencial imperante en ese momento, en el que el "contencioso agrario" era una realidad jurisprudencial, destacaron la importancia de la existencia de un proceso que se adaptara tanto a las particularidades de lo agrario como de lo contencioso administrativo. Así, indicaron: "La complejidad propia de los conflictos jurisdiccionales entre la materia contencioso administrativa de la agraria – conforme vimos en el capítulo anterior -, se ha delimitado a consecuencia de las últimas resoluciones emitidas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en esta materia, en las que nuestro más alto Tribunal se

ha visto obligado a definir una serie de situaciones límite, que como es lógico, contienen un alto grado de dificultad. Ello ha permitido en nuestra jurisprudencia una mayor creatividad, no sólo por singularidad de los casos que se han sometido a su conocimiento, sino además por la ambigüedad o deficiencia total de nuestra "legislación" al momento de regular estos aspectos. En este sentido, nuestra "Sala de Casación" ha enunciado en el propio campo de su quehacer normal, la existencia de un proceso conformado por disposiciones y principios tanto del procedimiento contencioso administrativo como del agrario, cuyo conocimiento corresponde al juez encargado de esta última materia y que ha dado en llamarse "contencioso agrario" (p. 345)". En dicha obra se apuntó, además, que, conforme a la jurisprudencia de casación de entonces, la materia agraria es preponderantemente objetiva, por lo que independientemente de que participe un ente público en el proceso, ello no implica que el conocimiento deba ser de la jurisdicción de lo contencioso.

En ese momento, Gonzalez Ballar y sus estudiantes, en la obra recién aludida, plantearon como criterio de determinación de competencias, "la normativa aplicable" a la relación jurídica subyacente al conflicto. Y con base a ello se indicó que, en aquellos asuntos en los que exista una relación jurídico administrativa, o se pretenda la nulidad de actos administrativos, el proceso deberá tramitarse ante la "jurisdicción" contencioso administrativa.

Ahora bien, pese a dichos antecedentes, lo cierto es que la mayoría de la doctrina, jurisprudencia y pronunciamientos administrativos sobre el tema, actualmente prácticamente no se cuestiona que existe una "jurisdicción" de lo contencioso administrativo, especializada, derivada directamente del numeral 49 de la Constitución Política, de cuyo conocimiento no se puede abstraer lo relacionado a la función administrativa, salvo cuando el contenido material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable a

la controversia no sean propios del Derecho Administrativo.

Así, la profesora Hernández (2007), señaló: "La Constitución Política vigente data de 1949, y en ella se constitucionaliza por primera vez la jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 49, en especial con la reforma que sufriera este artículo en 1963 cuando se dice que la jurisdicción contencioso-administrativa y civil de hacienda será la encargada del control de legalidad en forma exclusiva y excluyente, de cualquier entidad de derecho público (...)", agregando posteriormente que: "(...) al orden jurisdiccional creado en el artículo 49 de la Constitución Política (contencioso administrativo) le corresponde conocer de los procesos en que la Administración Pública – central o descentralizada – es parte interesada aunque haya actuado en el ejercicio de su capacidad de derecho privado (...)"(p.229).

En ese mismo sentido, Cambroner y Barahona (2015), señalaron que: "A lo largo de su producción jurisprudencial, la Sala Constitucional ha sido conteste en reconocer su imposibilidad para sustituir al juez contencioso administrativo en la fiscalización de los actos de la Administración, por cuanto el propio constituyente, mediante la creación de una jurisdicción exclusiva y excluyente en el artículo 49 del texto fundamental, estableció el control de legalidad como una atribución del juez ordinario especializado"(2015).

La actual posición de la Sala Constitucional respalda tales posiciones, puesto que, si bien no se desconoce absolutamente la posibilidad de que en otras sedes se resuelvan aspectos vinculados al quehacer administrativo, ello se admite en el tanto el contenido material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable no sean propios del Derecho Público, en cuyo caso queda excluida la posibilidad de que tribunales distintos a los de lo contencioso administrativo conozcan de dichos temas. En la sentencia 6922-2010 de la cámara constitucional (citada por Cambroner y Mora), se refleja la posición juris-

prudencial actual, conforme a la cual "(...) por imperativo constitucional (artículo 49) el control de legalidad, y con ello el ejercicio de las potestades discrecionales por parte de la Administración, es una competencia exclusiva y excluyente del juez de lo contencioso-administrativo" (Sala Constitucional, Resolución no. 6922-2010).

Por su parte, el voto 9928-2010 de la Sala Constitucional, marca un paradigma con respecto a la posición actual. Este obedeció a una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la jurisprudencia de la Sala Primera que remitía a la jurisdicción laboral los asuntos que tenían como objeto la nulidad de actos administrativos en el marco de una relación de empleo público, así como el numeral 3, inciso a, del CPCA, el cual excluía del conocimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo las pretensiones relacionadas con conductas de la Administración Pública, en materia de relaciones de empleo público, cuyo conocimiento, conforme a dicho precepto, correspondía a la jurisdicción laboral. En esta oportunidad, a diferencia del criterio vertido en las sentencias de inicios de los noventa redactadas por el magistrado Piza Escalante, se consideró que el constituyente definió la competencia material de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Estimó la cámara constitucional que la consagración de la existencia y alcances de esta jurisdicción de la constitucional, constituyen la "cláusula regia del Estado Constitucional de Derecho." A partir de la lectura del numeral 49 constitucional, extrajo las siguientes conclusiones: 1. El constituyente optó por un modelo de justicia administrativa judicial y especializado; 2. El constituyente derivado definió la competencia material de la jurisdicción contencioso administrativa. 3. El poder reformador estableció una reserva constitucional de tal competencia material, por lo cual el legislador ordinario no puede asignar tal competencia a "otro orden jurisdiccional que no sea el contencioso-administrativo". Producto de tales apreciaciones, señaló expresamente que variaba y revertía los criterios de las sentencias Nos. 3095-94 de

las 15:57 hrs. de 3 de agosto de 1994, 7540-94 de las 17:42 hrs. de 21 de diciembre ambos de 1994, 5686-95 de las 15:39 hrs. de 18 de octubre de 1995 y 14999-2007 de las 15:06 hrs. de 17 de octubre de 2007, puesto que toda pretensión encaminada a cuestionar la validez de la conducta administrativa o cualquier manifestación de la función administrativa debe ser resuelta por la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante la variación de criterio, se admitió como algo "obvio", que si la pretensión, por su contenido material, aún y cuando esté relacionada con cualquier manifestación de la función administrativa, "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 le reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa" (Sala Constitucional, Resolución no. 9928-2010), estableciendo así la Sala Constitucional como parámetros de determinación de competencia dos, esencialmente: 1. El contenido material de la pretensión y 2. El régimen jurídico aplicable a estas.

Además, en dicha sentencia, en forma enunciativa, se señalaron una serie de pretensiones cuyo contenido material y régimen jurídico aplicable son objeto del Derecho Laboral y no del Ordenamiento Jurídico Administrativo, las cuales conviene señalar a efectos de ilustrar el alcance que la Sala quiso dar a estos parámetros. El tribunal constitucional señaló:

"...la jurisdicción laboral deberá conocer y resolver –aunque el tema se encuentre relacionado con la conducta o función administrativa ejercida por un ente público– extremos típica o materialmente laborales, tales como la procedencia o no y el cálculo para el pago del aguinaldo, vacaciones, preaviso y auxilio de cesantía, lo concerniente al

reconocimiento de una jubilación o pensión o los riesgos profesionales, las controversias que se susciten en el ámbito del Derecho laboral individual y colectivo (v. gr. conflictos de carácter económico-social), de todo lo relativo al ejercicio del derecho a la huelga o el paro, etc. En igual sentido, se impone reconocer que tratándose de empleados encargados de gestiones sometidas al derecho común de empresas públicas o de servicios económicos desarrollados por una administración pública o de simples obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública del respectivo ente público, esto es, de los que la doctrina denomina "trabajadores de la administración pública", las controversias surgidas deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, al no tratarse, en sentido estricto, de un funcionario, servidor o empleado público (artículos 111, párrafo 2º, y 112, párrafo 2º, de la Ley General de la Administración Pública), dado que, cualquier conducta emanada del ente público, en tal contexto, no estará sometida al régimen jurídico administrativo y tampoco podrá ser reputada, materialmente, como una relación jurídico-administrativa" (Sala Constitucional, Res. no. 9928-2010).

Además, acotó que, en el diseño constitucional, se optó por establecer jurisdicciones especializadas por materia y que las personas usuarias tienen el derecho de elegir ante cuál jurisdicción accionar, siempre y cuando la naturaleza material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable sea congruente con la especialidad (se entiende competencia) constitucional o legal de la respectiva "jurisdicción".

Este último antecedente es relevante en muchos sentidos. Primero, marca la pauta actual en cuanto al criterio de la Sala Constitucional. Si bien hace prevalecer la jurisdicción de lo contencioso a partir de la interpretación que realiza del artículo 49 de la Constitución Política, declarando improcedente el conocimiento de la legalidad de la función administrativa por cualesquiera otros tribunales que no sean los de lo contencioso

administrativo, admite la posibilidad de que las pretensiones sean dilucidadas en esas otras sedes, cuando el contenido material de la pretensión sea propio de esas otras disciplinas, conforme a su régimen jurídico aplicable; incluso cuando se relacionen a conductas administrativas. Además, merece destacarse el que se admita la posibilidad de que los justiciables "elijan" a qué jurisdicción someterse, mientras las competencias lo permitan.

Por otra parte, no debe pasarse por alto que la jurisprudencia de la Sala Primera ha tenido, a lo largo de los años, una fuerte tendencia a dar prevalencia a la competencia de los Tribunales Contenciosos, por encima de los agrarios, no solo en asuntos en los que se discute un actuar administrativo en particular; sino, además, en los que podrían relacionarse – ni siquiera tener por objeto directo –, a bienes demaniales. De hecho, la alusión a la sentencia 9928-2010, se ha visto más en votos salvados que en los de mayoría. Por ejemplo, en la sentencia no. 2915-C-S1-2020, se resolvió que una controversia por un derecho de paso, aunque se había suscitado entre particulares, debía ser conocida en la sede de lo contencioso administrativo, en razón de que el bien se ubicaba dentro de la Zona Fronteriza Norte. Empero, en su voto salvado, la magistrada Vargas Vásquez, apelando al precedente del alto tribunal ya referido, discrepó de la mayoría, con base en los siguientes, muy respetables argumentos, los que vale la pena destacar:

1) La determinación de la naturaleza del bien, como demanial, puede realizarse hasta sentencia, después de evacuada la prueba, máxime considerando que hay terrenos que, por excepción legal, pueden pertenecer a particulares, o bien, ser poseídos en virtud de contratos suscritos con el INDER;

2) Los procesos agrarios no pierden su naturaleza por el hecho de que intervengan el Estado o el INDER, como partes interesadas, puesto que el artículo 22 de la Ley de Jurisdicción Agraria así lo permite, disponer: "En

los negocios de conocimiento de la jurisdicción agraria, son partes: ... c) El Instituto de Desarrollo Agrario, en todos los negocios que interesen para el cumplimiento de la Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural. ch) La Procuraduría General de la República, en todos los asuntos relativos a la tutela del dominio público y el ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere en esta materia”;

3) Del voto 9928-2010, se extraen dos elementos para deslindar el ámbito competencial material entre los tribunales contenciosos y los agrarios; a saber, el contenido material de la pretensión y el régimen jurídico aplicable. Indicó, en ese sentido, que no se discutía una conducta administrativa, ni incide sobre acto administrativo alguno, o bien, el derecho de propiedad, pues se refería a una servidumbre, vinculado a un predio dedicado a la agricultura. Estimó, la relación jurídico material está vinculada a la actividad de producción agraria y el régimen jurídico aplicable es el de la Ley de Tierras y Colonización, así como de otras disposiciones propias de la función del Instituto de Desarrollo Rural;

4) Conforme al artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización, compete al INDER la administración de la franja fronteriza, como “Propiedad Agrícola del Estado”.

Resulta sumamente interesante que, recientemente, parece haber calado en mayor medida, en la conformación actual de la Sala Primera, una postura como la que sostuvo en solitario, anteriormente, la medida de ese órgano. Así, en la resolución de competencias no. 013-C-S1-2023, se consideró como objeto de competencia agraria un asunto en el que se discutía un mejor derecho sobre un bien que, “en apariencia”, ostentaba características de demanialidad. Al efecto, se consideró aplicable el numeral 22 de la LJA, en el tanto permite la participación de la PGR en los asuntos relativos a la tutela del dominio público. La trascendencia de ese precedente es incuestionable. Por una parte, implica que, la simple existencia de un bien demanial, no excluye la com-

petencia agraria, pues los bienes públicos pueden y deben ser tutelados por cualquier autoridad jurisdiccional. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, refleja, en criterio del autor, un replanteamiento de la cuestión competencial.

Otro pronunciamiento que evidencia una nueva perspectiva es el voto no. 234-C-S1-2022. En este, se consideró que un asunto debía ser ventilado ante los tribunales agrarios, en el tanto el proceso tenía como objeto principal la apertura de un camino para la explotación de diversos fundos rústicos. Sin embargo, en ese asunto, en particular, se mantenía una pretensión accesorio, en contra de funcionarios del Ministerio de Ambiente y Energía, por deberse al actuar de estos, según la parte actora, el enclave de la finca. Nótese como estos fallos, marcan, a no dudar, una tendencia diversa, con respecto a la rigidez con la que se ha analizado el tema estudiado. Lo anterior es esencial considerarlo, para los efectos de este trabajo.

IV. Lectura sistemática, literal y teleológica del numeral 2, inciso 12, del CPA, conforme al Derecho de la Constitución.

¿Qué es lo que establece el artículo 2, inciso 12, del CPA? Su letra, es la siguiente: “Los tribunales agrarios serán competentes para conocer, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, las pretensiones y los asuntos referidos a los siguientes aspectos, siempre que correspondan a materia agraria y de desarrollo rural: (...) 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”.

Nótese, el precepto de comentario contiene aspectos que, notoriamente, se relacionan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y civil de Hacienda. Concretamente,

debe destacarse que situaciones y relaciones jurídicas vinculadas a la función administrativa, pueden ser conocidas por los Tribunales Agrarios, si se cumplen dos elementos:

- 1) El “contenido material o sustancial” de la pretensión corresponda a extremos exclusivamente agrarios y de desarrollo rural.
- 2) Esas situaciones y relaciones jurídico-administrativas se deriven del INDER o del “instituto correspondiente”.

Así las cosas, cabe preguntarse: ¿Es la norma de comentario contraria a lo que, jurisprudencialmente, se ha dicho sobre la distribución de competencias entre la sede contenciosa y otras que puedan tener áreas temáticas de traslape?

Debe advertirse que el tema ya ha sido abordado por autorizada y muy distinguida doctrina costarricense. De hecho, ya se han advertido posibles inconstitucionalidades en el artículo 2, inciso 12, del CPA. Al referirse al numeral 2 (incisos 4, 5 y 6 del CPA), Ulate (2022), dijo: “...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 otra 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 su trabajo, concluyó que, el criterio determinante en el deslinde de competencias entre lo agrario y lo contencioso es el contenido sustancial o material de la pretensión. Apuntó que, si se trata de obtener una declaratoria de invalidez o conformidad de la conducta administrativa, debe prevalecer la jurisdicción contenciosa; igualmente, si las pretensiones son mixtas, es decir, si no se refieren a extremos exclusivamente agrarios o de desarrollo rural. Propuso, dicho autor, la necesidad de seguirse los criterios contenidos en la resolu-

ción no. 9928-2010 de la Sala Constitucional, así como la jurisprudencia de la Sala Primera. Sin embargo, el criterio que se sigue en este trabajo es que, conforme a la fuente jurídica referida, la norma analizada no es necesariamente contraria al Derecho de la Constitución.

Recuérdese, en el voto constitucional no. 9928-2010, ya comentado, se precisó que la importancia del contenido material de la pretensión, a efectos de dilucidar el órgano jurisdiccional competente, por materia, radica en la determinación del régimen jurídico aplicable. Lo anterior postula un reto implícito para el operador del Derecho; a saber, analizar, interlocutoriamente, cuál es el Derecho que rige el conflicto, de cara al análisis de las pretensiones. Es decir, no puede quedarse el asunto en determinar qué se está pidiendo, sino, además, cuál es el Derecho que resuelve la cuestión.

Naturalmente, en una etapa previa a la sentencia, no es esperable que se determine, con total certeza, cuáles son las normas que dan respuesta al conflicto. Lo anterior podría llevar a situaciones anómalas como adelantos de criterio, o bien, que la persona o Tribunal que le corresponda juzgar se vea vinculada por lo que se dijo antes sobre la normativa que rige la cuestión. Prudentemente, en cambio, debe el órgano que le corresponda determinar la competencia, realizar un ejercicio mesurado, pero fundado, a efectos de determinar cuál es el régimen jurídico, “previsiblemente”, aplicable. Es algo así, estima el autor, como la valoración provisional que se realiza al apreciar la existencia de un “*fumus boni iuris*”, para los efectos de una medida cautelar.

Así las cosas, pareciera que no es del todo contrario a la jurisprudencia constitucional, que una norma establezca qué situaciones y relaciones jurídico-administrativas pueden ser conocidas por los tribunales agrarios, siempre y cuando el contenido material de la pretensión se refiera a cuestiones “exclusivamente” agrarias y de desarrollo rural. In-

teresa, en este punto, resaltar los alcances del vocablo “excluir”. Según la RAE, tiene, entre otras, las siguientes dos acepciones: “Descartar, rechazar o negar la posibilidad de algo” (Real Academia Española, s.f., definición 2) y “Dicho de dos cosas: Ser incompatibles” (Real Academia Española, s.f., definición 3). Nótese que el legislador excluyó de la competencia agraria las cuestiones que, a pesar de referirse a extremos agrarios o de desarrollo rural, involucren otros aspectos del ordenamiento jurídico-administrativo. De lo contrario, no habría tenido sentido alguno que utilizase la expresión exclusivamente para delimitar el alcance que debe tener el régimen aplicable.

No debe pasarse por alto que el CPA contiene un requisito adicional, un tanto indeterminado, con respecto al origen subjetivo de la manifestación de la función administrativa, al asignar la competencia a los tribunales agrarios: Que la relación o conducta administrativa provenga del Instituto de Desarrollo Rural, o bien, del “instituto correspondiente”. Para interpretar esta última frase, debe tenerse en cuenta que el INDER, anteriormente tuvo dos nomenclaturas y constituciones legales diferentes. Primero, con la promulgación de la LTCO, se estableció como el Instituto de Tierras y Colonización, bajo una perspectiva de reforma agraria marginal; sea, de un Estado paternalista que promovió el acceso a la tierra a las personas campesinas, a efectos de procurar justicia, bienestar y paz social³. En

3 Sobre los tipos de reforma agraria, Bolaños y Corrales (2022), señalaron: “El autor Antonio García Nossa distingue tres tipos procesos de reforma agraria en el continente: La reforma agraria estructural que fue la que impulsó Cuba donde todos los derechos de tenencia de la tierra del país se cuestionan, se modifican, y en este caso pasan a manos del Estado (ello no excluye formas de propiedad personal, sobre algunos géneros de propiedad, más bien se refiere a los bienes de carácter productivo). Un segundo proceso de Reforma Agraria denominado por García como reforma agraria convencional de la tenencia de la tierra, que implica la reforma de estructuras arcaicas sobre todo en el campo, sin tocar necesariamente, otras formas de tenencia de la tierra a nivel urbano e industrial. En tercer lugar, la llamada reforma agraria marginal que se caracterizó por no modificar ni atacar la estructura de la tenencia de la tierra sino fundamentalmente por modernizar el campo y darle un papel activo al Estado para la colonización de zonas vacías mediante compra de tierra, respetando cualquier derecho de tenencia de la tierra existente. Las reformas agrarias con-

tal contexto, el instituto fungía, principalmente, como un repartidor de tierras. Luego, con la promulgación de la Ley que creó el Instituto de Desarrollo Agrario⁴, el instituto sufrió su primera transformación legal sustancial. Con la creación del IDA, se ha resaltado que se dotó al instituto de la seguridad económica que necesitaba para su funcionamiento (Rodríguez, 2008). Finalmente, en el año 2012, la organización y denominación institucional fue transformada nuevamente. Ahora, pasó a ser el Instituto de Desarrollo Rural, con una visión más holística de los aspectos que engloba el desarrollo rural sostenible, con una perspectiva inclusiva y no restrictiva a lo propiamente agrario, pues los proyectos impulsados por el Instituto no se limitan a la actividad agrícola y pecuaria. También pueden consistir en otras actividades que propicien bienestar social, crecimiento económico y un uso racional de los recursos naturales. A nivel orgánico, se creó el Fondo de Tierras y el Fondo de Desarrollo Rural (art. 38). Lo anterior, sin perjuicio de muchas otras particularidades de cada uno de los cuerpos normativos referidos.

En este punto, debe destacarse que esta es la Institución que, por excelencia, se ve inmersa en negocios jurídicos de naturaleza agraria; por los contratos de asignación (art. 67 LI) y arrendamientos (art. 50 LI) que suscribe con las personas que resultan beneficia-

vencionales fueron impulsadas en la región Andina en Perú y Bolivia y la reforma agraria marginal, se va impulsar en el área centroamericana y parte del Caribe de habla hispana en los años 50 y 60. La Ley de Tierras y Colonización costarricense corresponde más al modelo de la reforma agraria marginal, caracterizada por buscar la modernización del mundo agrícola, castigando las formas improductivas de tenencia de la tierra como el latifundio improductivo, el minifundio (artículos 141, 144) las formas indirectas de tenencia de la tierras (sic) como la aparcería y el arrendamiento (artículo 153) (...) En materia de política agraria utiliza los instrumentos de colonización y parcelación para ubicar a los campesinos sin tierra. Para no afectar de nuevo a los dueños de la tierra opta por aprovechar las reservas nacionales, o acudir a la compra de fincas y eventualmente la expropiación en aquellos lugares donde ya se ha presentado un conflicto de posesión de tierras. El Instituto de Tierras y Colonización, dirige el proceso en forma vertical, controlando las colonias y parcelamientos creados, que luego serán llamados asentamientos campesinos” (págs. 19-20).

4 Ley 6735. Crea el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). 29 de marzo de 1982. Colección de Leyes y Decretos. Año 1982, Semestre 1, Tomo 1, p. 178.

rias. Con ocasión de las relaciones jurídicas que se derivan de estos, naturalmente, surgen conflictos asociados a incumplimientos, procedimientos de revocatoria, entre otras vicisitudes. En ese contexto, no es difícil intuir que, muy probablemente, el legislador, al referirse al “instituto correspondiente”, vaticinaba una posible nueva modificación del Instituto de Desarrollo Rural. Es decir, atendiendo a la ratio legis y a una interpretación histórica y sistemática, del canon 2, inciso 12, del CPA, es muy razonable sostener que las relaciones y situaciones jurídicas a las que se refiere la norma son aquellas de naturaleza agraria, relacionadas al quehacer del INDER, mismo que es indiscutiblemente agrario, al punto que el Tribunal Agrario es el jerarca impropio bifásico de dicho ente, “en los casos de procedimientos administrativos de revocatoria de asignación y nulidad de títulos de propiedad, otras modalidades de asignación de tierras, así como de las resoluciones vinculadas al desarrollo rural...” (Art. 69 LI). En ese orden de ideas, “el instituto correspondiente”, a juicio del autor, no es otro sino el mismo Instituto de Desarrollo Rural, así como sus eventuales futuras transformaciones.

Conforme a lo que ha sido expuesto, se concluye, no hay razón para afirmar que los alcances correctos del artículo 2, inciso 12, del Código Procesal Agrario sean inconstitucionales. Ciertamente, su exégesis podría ser considerada como contraria a la jurisprudencia constitucional, si se lee de manera descuidada, sin considerar la doctrina que ha emanado de los altos tribunales de la Corte Suprema de Justicia. El requisito sine qua non que, conforme a tal fuente de Derecho, debe observarse para que cuestiones relacionadas a la función administrativa sean ventiladas en otras sedes, es, precisamente, el que enuncia la norma bajo análisis: que el contenido material de la pretensión se rija por el ordenamiento jurídico agrario y de desarrollo rural⁵.

5 En sentido lato, pues como es bien sabido, el Derecho Agrario sustantivo tiene preceptos especiales y otros que comparte con otras disciplinas como el Derecho Civil y el Mercantil. V.g., la usucapión común, se rige por el Código

V. Postura del autor y conclusión.

Mal haría quien redacta estas líneas si omite manifestar que, en una visión muy personal, considera que no es adecuado entender que el constituyente estableció una única sede, dentro del Poder Judicial, como competente para ejercer la jurisdicción en materia contencioso administrativa. Lo que sí hizo fue asignar dicha atribución al Poder Judicial, siendo resorte del legislador decidir cómo distribuir el ejercicio de esa función, siendo esta la garantía constitucional individual plasmada en el texto fundamental. Así lo reconoció, en su momento, bajo la influencia del célebre magistrado Piza Escalante, la Sala Constitucional. De tal manera, se considera, debe evitarse la tentación de caerse en un dogmatismo teórico inflexible, que no admita posturas novedosas, sea a nivel de la jurisprudencia constitucional u ordinaria. Retos como la capacitación y la organización administrativa y presupuestaria del Poder Judicial son aspectos pragmáticos que deben ser puestos al servicio de la justicia y no viceversa.

Concluyo con una pregunta: ¿Qué gana una noble y honrada persona trabajadora que lleva años sorteando las inclemencias del tiempo y la indiferencia de la urbe, en compañía de su prole, unas cuantas gallinas, algunos perros mestizos que vienen y van, al socaire de un rancho de lata y madera, en una bella zona recóndita de estos 51.100 km cuadrados, con que se observe la más estudiada doctrina del Derecho Administrativo, desarrollada por finos desarrollos académicos – nacionales e internacionales –, si no tiene forma de acudir a Goicoechea, a defender sus derechos, costeando su patrocinio letrado, transporte y viáticos, cuando existe otra “jurisdicción” que podría acudir al lugar del conflicto, en compañía de una defensa pública y gratuita, aunque fuera, al

Civil, lo mismo que las figuras de la accesión y mejoras, al definirse el estado posesorio. En cambio, hay normas especiales de la materia, como lo son las que se contemplan en la Ley de Tierras y Colonización, con respecto a la posesión en precario de tierras.

final, para no darle la razón? ¿Qué se adapta mejor al acceso a la justicia? No creo que el dogma, sino la empatía.

Bibliografía

Bolaños, C.A., & Corrales, M.F. (2022). Evolución de las políticas públicas y la legislación agraria en Costa Rica: impacto en la tenencia de la tierra y el desarrollo rural (A 200 años de independencia). *Revista de Ciencias Jurídicas*, (15), 1-31.

Artavia, B. (2017). *Teoría General del Proceso* (3ª ed.). Editorial Jurídica Faro S.A. San José, C.R.

Ballar et al (1992). *La Integración para un Proceso Contencioso Administrativo Agrario*. Derecho Agrario Costarricense. Ed. Ricardo Guerrero y Kathya Rodríguez (San José, ILA-NUD).

Cambroner y Barahona (2015). Deslinde de Competencias entre las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa: discrecionalidad administrativa. *Revista de Ciencias Jurídica*. 137.

Hernández, M. (2007). *Fisuras, Desafíos y Mutaciones del Estado de Derecho y el Derecho Público*. Editorial UCR. San José, C.R.

López, G. (2011). *Curso de Derecho Procesal Civil Costarricense*. ISOLMA S.A. San José, C.R.

Parajeles, G. (2010). *Introducción a la Teoría General del Proceso Civil* (3ª ed.). Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, C.R.

Real Academia Española. (s.f.). Excluir. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 13 de julio de 2023.

<https://dle.rae.es/excluir?m=form>

Rodríguez, G. *El Instituto de Desarrollo Agrario y sus 47 años de Historia*. Instituto de Desarrollo Agrario.

https://www.inder.go.cr/servicios/centro_documentacion/index.aspx

Legislación

Asamblea Legislativa. Código Procesal Agrario [CPA]. Ley 9609 de 2018. 27 de setiembre de 2018 (Costa Rica).

Asamblea Constituyente (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Asamblea Legislativa. Ley 9036. Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. 11 de mayo de 20012. D.O. La Gaceta, No. 103

Resoluciones

Resolución 3905-1994 (03, agosto, 1994). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución 6922-2010 (16, abril, 2010). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución 9928-2010 (09, junio, 2010). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Resolución 183-1990 (31, octubre, 1990). Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 12 / 1, Agosto 2023

Costa Rica