

**EXP: 01-000593-163-CA**

**RES: 000140-C-2004**

**SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-** San José, a las nueve horas cincuenta y cinco minutos del tres de marzo del año dos mil cuatro.

En el proceso ordinario establecido por **la actora** contra **la demandada**, y otro, el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, declaró sin lugar el incidente de incompetencia por razón de la materia interpuesta por la demandada, quien inconforme lo con resuelto, apeló por lo que se elevó en consulta ante esta Sala; y,

### **CONSIDERANDO**

**I.-** La parte actora aduce ser dueña de la finca ubicada en [...], en donde se localizan unos pozos de agua. Agrega que la demandada consiente de no ser los legítimos poseedores del inmueble, procedieron en forma simulada a solicitar ante el MINAE una concesión de aprovechamiento de aguas, haciendo creer a la administración que los pozos se encontraban en la finca de su propiedad número [...]. Asimismo encuentra violado el artículo 101 de la Ley de Aguas, producto del engaño al ente administrativo y del hecho de que nunca le fue notificada la afectación del predio, quedándose en total indefensión. Manifiesta que al otorgarse la concesión, la demandada procedió a gestionar ante el Ministerio de Gobernación solicitud de servidumbre forzosa de acueducto. Por lo que solicita se suspenda el acto administrativo de otorgamiento de la servidumbre forzosa de paso, antes de que se causen daños a su finca, por estar cultivada de teca y conforme a la trayectoria del acueducto botarían árboles en perjuicio de sus intereses. Se declare nula la concesión de aguas y todo lo actuado por el MINAE . Se condene a la demandada al pago de daños y perjuicios por su actuación de mala fe y por ser temeraria su pretensión de

adueñarse de la explotación de las nacientes que no le pertenecen y al pago de las costas personales y procesales. El Juez Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda declaró sin lugar el incidente de incompetencia por razón de la materia formulada. El apoderado de la sociedad demandada inconforme apeló por lo que se eleva en consulta a esta Sala.

**II.** Si bien la demandada señala que las fincas en que se quiere establecer una servidumbre forzosa de acueductos son de vocación agraria, porque son terrenos sembrados de teca y con vocación ganadera. Lo cierto es que en este caso no nos encontramos en ninguno de los supuestos establecidos en los numerales 1 y 2 de la Ley de Jurisdicción Agraria, por lo que resulta improcedente otorgar la competencia a dicha jurisdicción, por el contrario en atención a los ruegos señalados procede declarar que el presente asunto es de naturaleza contencioso y su conocimiento compete al compete al Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

**POR TANTO**

Se declara que el conocimiento de este conflicto compete al **Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.**

**Anabelle León Feoli**

**Luis Gmo. Rivas Loáiciga**

**Román Solís Zelaya**

**Voto Salvado de la Magistrada ESCOTO FERNÁNDEZ**

La suscrita Integrante de esta Sala respeta la decisión de los restantes compañeros, pero se separa del criterio de mayoría y salva el voto con fundamento en lo que de seguido se expondrá.

I.- En este caso resulta trascendente apuntar lo siguiente: la empresa **demandada** mediante su Apoderado Especial Judicial aduce este litigio ha de ventilarse en sede agraria por cuanto se trata de predios que ahora forman dos segmentos, antes constitutivos de una sola empresa dedicados a actividades silviculturales, propiamente la siembra de teca, para los cuales resulta esencial el recurso agua. Argumenta del elenco de los hechos motivadores de la demanda que la parte actora objeta la renovación de una concesión de acueducto otorgada por el MINAE a su representada así como la imposición de servidumbre forzosa de acueducto otorgada por el Ministerio de Gobernación y Policía. (Folios 306 a 308). Con la demanda pretende la empresa actora la suspensión de un acto administrativo que otorgó una servidumbre forzosa de paso ante el Ministerio de Gobernación y Policía del Despacho del Ministro a fin de obviar se le causen más daños pues afirma su predio, localizado en [...], dedicado al cultivo de teca; y en la actualidad se están nombrando peritos a efecto de realizar una trayectoria del acueducto en su fundo donde se van a cortar los árboles en perjuicio de sus intereses. Pide además se declare nula la concesión de aguas y todo lo actuado por el MINAE en el otorgamiento de esa concesión de aguas a la accionada, se le condene al pago de daños y perjuicios por su actuación de mala fe al ser temeraria su pretensión de adueñarse de la explotación de nacientes que no le pertenecen porque las fincas

ahora propiedad de la actora le fueron vendidas por la demandada y a pesar de no pertenecerle mediante engaños y omisiones lograron obtener esa concesión haciendo creer que dicha finca donde se encuentran los pozos o nacientes aún son de su propiedad. También pide se le condene al pago de ambas costas. (Folios 211 a 218).

**II.-** El Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda con base en la normativa que citó, declaró sin lugar un incidente de incompetencia por la razón de la materia interpuesto en este proceso ordinario por la parte **demandada**, previo a darle curso a la demanda al estimar que este litigio ha de tramitarse en sede agraria. Indicó tratarse de un contencioso-administrativo, por cuanto lo pretendido gira alrededor de actos administrativos. En su criterio, por ser la jurisdicción encargada de la función fiscalizadora de la actuación administrativa del Estado, sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. (Folios 395 a 397).

**III.-** Ante los recursos de revocatoria con apelación en subsidio, interpuestos por el Apoderado Especial Judicial de la sociedad accionada y no de la actora, como por error lo indica en el escrito de folio 402, al tratarse de un conflicto de competencia por no tener los juzgados un tribunal común, conoce esta Sala del mismo.

**IV.-** En efecto, se trata este asunto de un litigio donde están de por medio dos fincas de naturaleza eminentemente agrarias dedicadas a la actividad silvícola, en este caso el cultivo de árboles de teca, según así lo reconocen y manifiestan expresamente tanto la parte actora cuanto la empresa accionada en mención, sobre las cuales se cuestiona la concesión de una servidumbre forzosa de acueducto que ambas partes citadas estiman trascendente lo que aquí se discuta para las actividades de silvicultura que en las dos heredades se llevan a cabo. La competencia agraria por razón de la materia, se ha señalado reiteradamente aparece

determinada de manera genérica por los artículos 1 y 2 inciso h) de la Ley de Jurisdicción Agraria. El criterio fundamental es el de la actividad agraria de producción, sea de cría de animales o cultivo de vegetales (actividades empresariales o de subsistencia), o cuando se trate de actividades conexas, así como actividades agroambientales sostenibles. Como motivos complementarios, se han establecido, la naturaleza o aptitud del bien productivo, así como su extensión y los sujetos quienes participan dentro del proceso agrario como actores o demandados. La naturaleza o aptitud del bien está estrechamente vinculada a los fundos agrarios (denominados incorrectamente por la legislación como predios rústicos según el numeral 4 de la Ley de Jurisdicción Agraria), dedicados o susceptibles de destinarse al ejercicio de actividades agrarias productivas, o a la conservación de bosques y manejo sostenible de actividades agroambientales. Los sujetos, igualmente, adquieren su calificativo de agrarios, por su dedicación al ejercicio de actividades agrarias productivas. El criterio fundamental es siempre el funcional, es decir, la actividad, al cual son reconducidos los demás, tanto objetivos como subjetivos.

V.- Previo a pronunciarse sobre la competencia en este caso concreto, resulta importante mencionar el criterio jurisprudencial dado en torno al conflicto entre lo agrario y lo contencioso-administrativo. La suscrita en reiteradas oportunidades como integrante del Tribunal Agrario, formó parte en el dictado de resoluciones de ese Despacho, entre otras la de las 9 horas 50 minutos del 10 de febrero de 1999, que responde al voto número 102, donde se estimó; según se había dispuesto en resolución de las 10 horas del 15 de febrero de 1994 que es voto No. 91 lo siguiente: *"VI.-Desde hace algún tiempo, nuestra jurisprudencia, ha venido delimitando los contornos de la materia agraria. El aspecto fundamental que ha privado para ello, es el criterio de la actividad agraria que es el mínimo común denominador de los Institutos*

*del Derecho Agrario. A pesar de ello, todavía quedan aspectos que no han sido definidos claramente, y uno de ellos se refiere precisamente a los casos o juicios en donde es parte un ente público del Estado (como podría ser el Instituto de Desarrollo Agrario) y se discute sobre aspectos relacionados con la legislación agraria, o con alguno de los Institutos de nuestra disciplina; el problema se plantea, no tanto cuando se discute sobre el régimen patrimonial del Estado (vía civil de hacienda), sino fundamentalmente cuando se busca la nulidad de actos o disposiciones de la Administración Pública. En un principio, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, estableció en sentencias No. 117 de las quince horas del seis de setiembre de mil novecientos ochenta y cinco, y No. 175 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del tres de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, que la competente para conocer y resolver asuntos tramitados contra el Instituto de Desarrollo Agrario, lo era la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Posteriormente en resoluciones No. 114 de las quince horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos ochenta y ocho y No. 149 de las quince horas cincuenta y cinco minutos del trece de julio de mil novecientos ochenta y ocho, se sostuvo de dichos asuntos, debían ser tramitados dentro de la Jurisdicción Agraria, indicándose...: "En efecto, la Jurisdicción Agraria es improrrogable y debe ser ejercida por Tribunales especializados en la materia, **con independencia de los sujetos que figuren como parte en los procesos, según los artículos 5 y 15 de la Ley de comentario**. Ello hace que para determinar quién tiene la competencia para conocer de un asunto, resulte de segundo orden si la administración es actora o demandada, pues siempre habrá de sujetarse a los principios que gobiernan el proceso agrario, caso los de oralidad, inmediatez o inmediación de la prueba, que sirven de fundamento al artículo 48 *ibídem*. De modo que, no por el hecho de que se impugne o pide la nulidad del acto administrativo el asunto deba radicarse en*

la jurisdicción contencioso administrativa, pues lo predominante es la materia agraria y no el carácter de ente público. De ahí que si el caso se encuentra previsto entre los que indica los artículos 1 y 2 de la Ley de Jurisdicción y la doctrina que la informa su conocimiento corresponde a los Tribunales Agrarios." (lo subrayado no es del original).

Sin embargo en ninguna de las resoluciones anteriormente citadas, se hizo una clara distinción entre aquellos procesos Contenciosos propios de la vía civil de hacienda, y los procesos Contenciosos de Plena Jurisdicción o de anulación de actos emanados de la Administración Pública. En la sentencia No. 183 de las quince horas cinco minutos del treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa, la Sala Primera, establece por primera vez, una distinción entre ese tipo de procesos. En cuanto al proceso Contencioso "AGRARIO" de Plena Jurisdicción, dice lo siguiente: "I.- El contencioso agrario es un proceso establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No 3667 del 6 de setiembre de 1968, cuyo conocimiento compete a la jurisdicción agraria cuando el objeto en discusión es propio del Derecho Agrario. Concretamente cuando se trate de la aplicación de la legislación agraria vigente, o el asunto provenga de las diversas actividades ejercidas por la empresa agraria (la primaria de producción, y las conexas de transformación, industrialización o comercialización de productos agrícolas), o se están en discusión contratos agrarios, propiedad, posesión, o cualquiera de los institutos jurídicos de la disciplina. En un proceso que no pierda su naturaleza conforme fue concebido, pero por la especialidad de las normas a aplicar e interpretar su conocimiento le fue confiado por el legislador al Juez Agrario. Ello se encuentra previsto en el artículo 79 de la Ley de Jurisdicción Agraria. Esta Ley, como es lógico por ser de mil novecientos ochenta y dos, es posterior a la de lo contencioso administrativo. En este sentido, independientemente de participar en el proceso un ente público, la especialidad de la materia agraria atrae a la

*contencioso administrativa -como también ha sucedido con asuntos conocidos otra como civiles, comerciales, penales y otros, con la única salvedad prevista en la Ley que es la materia laboral- pues por el hecho de tratarse de un ente de naturaleza administrativa ello no implica estar sujeto única y exclusivamente a esa jurisdicción, como en efecto sucede en materia donde el Estado es parte en otras jurisdicciones especializadas, tal es el caso de la laboral o de tránsito. El contencioso agrario tiene una sólida raigambre jurídica en ambas leyes, entendiéndose aplicable el proceso ya pautado, pero necesariamente siendo adecuado a los principios propios del Derecho Procesal Agrario, tal es el caso de la verbalidad con lo cual las diligencias de pruebas podrán ser expeditas y rápidas, además de que operarán en forma más eficiente los principios consustanciales a éste de la inmediatez y concentración, pero también en este proceso el Juez deberá asumir una actividad más dinámica impulsando el proceso sin necesidad de esperar la gestión de parte, podrá ordenar prueba cuya presencia en el juicio juzgue importante por acercarse a encontrar la verdad real y no solo formal, las normas se interpretan en una forma muy amplia, sin sujeción estricta a las normas del derecho común, y siendo también importante la incorporación para el contencioso agrario del principio de gratuidad de la justicia, en su doble aspecto de no ser necesario pagar por ningún acto judicial, y tampoco será necesario el afianzamiento de costas. Ese criterio, es reiterado en las Sentencias No. 81 de las trece horas del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y uno, y No 82 de las trece horas cincuenta y cinco minutos del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y uno. Se aclara en dichas resoluciones, que cuando se discuta la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo, se debe aplicar el proceso pautado por la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo, con los principios propios del derecho procesal agrario. Igualmente establece que "Respecto de los*

*juicios tramitados en la jurisdicción contencioso administrativa cuya denominación los inscribe dentro de la vía civil de hacienda, por tratarse en el fondo de juicios ordinarios, y dada la circunstancia de que la Ley de Jurisdicción Agraria ha previsto una tramitación específica para estos casos, lo procedente es seguir dentro de esta jurisdicción el ordinario agrario y no el de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.". "Además de lo dicho, en el contencioso agrario, sólo se discutirá de asuntos derivados de los actos de la Administración Pública donde se aplique el Derecho Administrativo, lo cual no sucede en lo civil de hacienda donde el objeto de ellos se refiere al régimen patrimonial, o a la responsabilidad del Estado y las instituciones públicas, o en su aspecto de Derecho Privado, aún cuando, lógicamente, estén de por medio normas de Derecho Público.". En resolución No. 148 de las quince horas del once de setiembre de mil novecientos noventa y uno, la Sala Primera... cambia de criterio en cuanto se refiere al Proceso Contencioso- Administrativo de anulación, para otorgarle competencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En tal resolución en voto de mayoría sostuvo: "La mayoría de la Sala considera que el conocimiento del presente proceso ordinario de carácter contencioso administrativo corresponde al Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, donde fue presentado y ha radicado, ya que se trata de un juicio contencioso administrativo de plena jurisdicción, pues en él se pretende se declare: "con fundamento en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa...", entre otras cosas que: los decretos números 16306-G y 16307-G del dieciséis de mayo de mil novecientos ochenta y cinco son nulos, porque por su medio se procedió a incorporar a la Reserva Indígena de Talamanca nuevas áreas de propiedad privada, sin establecer la indemnización correspondiente, que siendo nulos los Decretos antes dichos, carece de fundamento legal y también debe anularse el Decreto No. 16323-G*

*del veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que ordenó la derogatoria del Decreto No. 16410-G del seis de junio de mil novecientos ochenta y cinco ( que había ordenado la expropiación de ciertas tierras para la Reserva Indígena). Aparte de las nulidades mencionadas, también se pretende se declare que el Estado y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas le indemnicen a la actora el valor de las tierras, la madera, los intereses y los daños y perjuicios, más adelante se expresa: "V.- Si analizamos la contestación a la demanda, también notaremos que los argumentos que se dan para oponerse a la pretensión de la acción se enmarcan dentro del campo del Derecho Administrativo. Ciertamente, lo relacionado a la nulidad de los decretos impugnados o su localidad, así como el interés público manifestado por (sic) la acción del (sic) estado en la constitución de las Reservas Indígenas y plasmado en leyes administrativas y decretos administrativos, y lo relacionado con eventuales expropiaciones es materia que interesa al Derecho Público y concretamente al Derecho Administrativo. Solo de manera indirecta existe una relación con el Derecho Agrario en cuanto a la sociedad actora es una empresa que se dice agro-forestal, pero eso no obsta para que sus intereses en punto a la nulidad de los Decretos Ejecutivos impugnados y a la presunta responsabilidad de los entes públicos demandados tenga que ser dilucidada en la vía contencioso administrativa, donde corresponde. "En esta oportunidad el Voto salvado de minoría, del Presidente de la Sala Lic. Edgar Cervantes, mantuvo el criterio o lineamientos de la jurisprudencia que se señaló en el considerando anterior. Se han dado otras resoluciones posteriores, en donde se ha tratado de mantener este nuevo criterio. Así en la Sentencia No. 202 de las catorce horas quince minutos del once de diciembre de mil novecientos noventa y uno, se expresó lo siguiente: "En el subjúdice, las pretensiones del Instituto (IDA) no son para que se anule ningún acto administrativo, sino los trasposos efectuados entre los demandados con*

*posterioridad a la expropiación y cancelación de varias fincas. En casos como el presente, esta Sala ha resuelto reiteradamente que la jurisdicción y competencia agraria son improrrogables, que deben ser ejercidas por Tribunales Especializados en la materia y que a ello no se opone el hecho de que figuran como parte el Estado o una institución pública. Y en la resolución No. 87 de las trece horas veinte minutos del treinta de junio de mil novecientos noventa y dos, se expuso lo siguiente: "Mediante este proceso, entre otras cosas, el actor pretende que se declare la nulidad de un acto administrativo dictado por el Instituto de Desarrollo Agrario, mediante el cual se le ordenó desalojar una franja de terreno de setenta centímetros de ancho, por once punto cuarenta metros de longitud, situada en una de las colindancias de un lote que él posee en Cariari de Guápiles, Limón, en el que existe una casa de habitación y un edificio dedicado al comercio. Lo que está en discusión es una reducida franja de terreno, donde además no se desarrolla ninguna actividad agraria, de ahí que no se está ante un asunto de naturaleza agraria, sino más bien de índole contencioso administrativo, pues se trata de la impugnación de un acto administrativo. En consecuencia procede declarar que el conocimiento de este asunto corresponde al Juzgado Cuarto de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda."*

**VI.-** Según se observa, han surgido tesis contrapuestas en esta Sala, a la cual, en última instancia le corresponde definir sobre los conflictos de competencia. Esto generó un debate a nivel nacional. Así, de la doctrina patria al comentar un fallo que resume el problema generado se pueden extraer algunas observaciones trascendentes: a) se define una híbrida subespecie del proceso denominado contencioso agrario, b) derivado en la propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa número 3667 de 12 de marzo de 1966, c) que pasa a seguir la naturaleza propia de la ley en su aparente origen (*"es un proceso establecido en la Ley Reguladora de la*

*Jurisdicción Contencioso Administrativa... que no pierde su naturaleza conforme fue concebido..." señala la sentencia) ch) debe sujetarse a principios y normas del derecho procesal Agrario. Es por ello, d) que su conocimiento compete a la jurisdicción agraria, fundamentalmente en razón de e) la especialidad de las normas que allí se aplican e interpretan. Esto claro está f-) cuando el objeto en discusión es propio del Derecho Agrario. De manera que, g-) resulta irrelevante si en el "juicio" participa como sujeto procesal un ente público... De la anterior enumeración, es preciso dejar claro, que nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no establece expresa ni implícitamente un procedimiento especial como el señalado. Con la salvedad de los procedimientos jurisdiccionales especiales establecidos para asuntos tributarios, separación de directores y actos preparatorios y finales de la contratación administrativa (art. 82, 87 y 89), el procedimiento que allí se señala es uno sólo, unívoco y puro. De modo tal, que no puede afirmarse como se hace en la sentencia, que de nuestra Ley Reguladora se deriva el indicado proceso "contencioso agrario". Este, como es obvio, es el resultado de la propia sentencia, y en ese sentido, tiene un origen netamente jurisprudencial" (GONZÁLEZ BALLAR, Rafael. "La integración para un proceso Contencioso administrativo Agrario". En Derecho Agrario Costarricense, Editado por Ilanud, 1992, p. 346-347).“.*

**VII.-** Según se expuso en el primer considerando, la demanda ordinaria pretende se declare la suspensión y nulidad de un acto administrativo que otorgó una concesión de servidumbre forzosa de aguas sobre unas fincas donde se llevan a cabo actividades silviculturales, eminentemente agrarias así como el cobro de daños y perjuicios originados como producto de la situación dada en los hechos aducidos. Se trata sin duda de un proceso agrario donde, como se indica no interesa las partes que participan, cuya tramitación debe seguirse conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 2

inciso h) y siguientes de la Ley de Jurisdicción Agraria, dado que se enmarca dentro de la normativa de cita y; por ende del conocimiento de esta sede, al estar de por medio una concesión otorgada para llevar a cabo una actividad agraria. Como se observa, el proceso ordinario tiene como punto fundamental de discusión un asunto de índole agraria, si se distingue a las normas reguladoras de los actos agrario administrativos, habrá unas específicamente agrarias y otras administrativas de carácter general. Las primeras son aquéllas que contienen regulaciones en torno al motivo, contenido, causa y fin del acto agrario administrativo. Su núcleo gira en torno al criterio de agrariedad, pues presenta como rasgo esencial el desarrollo de un ciclo biológico vegetal en la actividad agrícola para el cumplimiento de la función económica, social y ambiental de los institutos del Derecho Agrario. Por ello se ha afirmado que el acto agrario administrativo se diferencia del resto de los actos administrativos por su fin específico, el cual es el cumplimiento de la función social de los bienes agrarios. Y se estima este asunto ha de ser tramitado en esa sede especializada. Por un lado, la competencia genérica del artículo 2 inciso h) de la Ley de Jurisdicción Agraria establece que, todos los conflictos derivados de los **actos y contratos** en que sea parte un empresario agrario, han de tramitarse en la Jurisdicción Agraria. En este caso, se discute sobre **contratos y en su caso actos agrarios**.

**VIII.-** En razón de lo expuesto al estarse ante un conflicto de competencia y acorde al artículo 16 ibidem. al estimarse ser éste un proceso de naturaleza agraria, procede revocar la resolución impugnada del Juzgado Contencioso y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José donde se declara sin lugar el incidente de incompetencia en razón de la materia y le impone el pago de sus costas procesales a cargo de la parte incidentista. En su lugar deberá acogerse la articulación de estudio y declararse que este asunto es del conocimiento de la sede especializada agraria en

razón de la materia. Y por razón del territorio, al encontrarse localizados los predios sobre los cuales versa el litigio en Las Juntas de Abangares de la Provincia de Guanacaste, corresponde seguir conociendo de este proceso al Juzgado Agrario de Liberia, al cual ha de remitirse el expediente, una vez firme esta resolución. (Numerales citados así como los ordinales 1, 4, 15 y 6 todos de la Ley de Jurisdicción Agraria).

**Carmenmaria Escoto Fernández**

**Comp. 85-04**  
*J\*\*-*