

EL LABERINTO LEGAL DEL ICAFE: CÓMO LA JURISPRUDENCIA PUSO FIN AL CONFLICTO SOBRE LA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL

THE LEGAL LABYRINTH OF ICAFE: HOW JURISPRUDENCE ENDED THE CONFLICT OVER THE PARAFISCAL CONTRIBUTION.

Yelena Piedra Matsenko¹

José Francisco Chacón Acuña²

Recibido: 30/05/2025 • Aceptado: 29/09/2025

¹Asesora Legal de ICAFE con una sólida formación académica que incluye una Maestría en Derecho Penal Económico y especializaciones en Asesoría Tributaria, Compliance y Derecho Notarial y Registral. Integra la Comisión de Cumplimiento Normativo del Colegio de Abogados de Costa Rica. Su amplia trayectoria se refleja en su rol como congresista y autora de libros y artículos académicos a nivel nacional e internacional. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2939-4397>

² Juez Agrario de la República de Costa Rica con más de 30 años de experiencia laboral, tanto en Juzgados como en Tribunales Agrarios. Ex Notario Público Externo del INDER. Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental U.C.R. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5563-243X>

Resumen: Se aborda el conflicto e interrogante jurisdiccional en la comunidad jurídica sobre el cobro de la contribución parafiscal del ICAFE. Se identifican tres posturas: la del Derecho Público, que la clasifica como parafiscal y la asocia a la jurisdicción contencioso-administrativa; la del Derecho Agrario, que la interpreta como "materia paratributaria agraria"; y la del Derecho Civil, que la ve como una obligación dineraria. La conclusión analítica del ensayo es que la jurisdicción agraria es la competente.

Palabras Clave: Contribución parafiscal, Jurisdicción (Agraria/Contencioso Administrativo/Cobro), ICAFE, Cobro.

Abstract: The jurisdictional conflict and query within the legal community regarding the collection of the ICAFE parafiscal contribution are addressed. It identifies three positions: that of Public Law, which classifies it as parafiscal and associates it with the contentious-administrative jurisdiction; that of Agrarian Law, which interprets it as "agrarian parat-tax matter"; and that of Civil Law, which views it as a monetary obligation. The analytical conclusion of the essay is that the agrarian jurisdiction is the competent one.

Keywords: Parafiscal contribution, Jurisdiction (Agrarian/Contentious-Administrative/Collection), ICAFE, Collection.

Índice

1. Introducción
2. Desarrollo
 - 2.1.El Legado de la Jurisprudencia Constitucional
 - 2.2.Análisis de la Naturaleza Jurídica: “Materia paratributaria agraria” vs. la “Contribución Parafiscal” vs “Obligación Dineraria”
 - 2.3.La Postura del Derecho Público y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Un Enfoque en la Legalidad, no en la Ejecución

2.4. La Postura del Derecho Agrario y la Jurisdicción Agraria: La Prevalencia de la Especialidad y la Tutela Social

2.5. La Postura de la Jurisdicción Civil: Una Vía Descartada por la Jurisprudencia

3. Conclusiones

4. Bibliografía

1. Introducción.

La duda sobre qué jurisdicción es la competente para el cobro de la contribución parafiscal³ del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)⁴ ha sembrado una profunda incertidumbre entre la comunidad jurídica. Este conflicto entre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Jurisdicción Civil y la Jurisdicción Agraria afecta directamente la seguridad jurídica de productores y exportadores. El objetivo principal de este ensayo es determinar cuál es la jurisdicción legalmente competente para el cobro de esta contribución, buscando así poner fin a la incertidumbre jurídica que afecta a la comunidad jurídica y establecer una base para que la comunidad jurídica proceda de manera correcta y unificada, basándose en el marco legal y jurisprudencial ya establecido.

A diferencia de posturas que defienden una jurisdicción específica, este ensayo parte de la premisa de que la competencia legal para el cobro de la contribución del ICAFE está definida. La existencia de tres tesis jurídicas igualmente sólidas, Jurisdicción Contencioso Administrativa, Jurisdicción de Cobro y la Jurisdicción Agraria, ha creado un verdadero laberinto legal en la práctica del ejercicio

3La Procuraduría General de la República, en un dictamen solicitado por el FONECAFE (Dictamen C-080-96 del 23 de mayo de 1996), ya ha aclarado que la contribución de estabilización cafetalera es de naturaleza parafiscal. Esta postura fue posteriormente respaldada por la Sala Constitucional de Costa Rica en el Voto No. 4785-93 de las 08:30 horas del 30 de setiembre de 1993, Voto No. 2243-97 de las 16:18 horas del 22 de abril de 1997 y Resolución No. 20000-07155 de las 14:56 minutos del 16 de agosto del 2000. En igual sentido: Dictamen: 100 del 08/04/2003 – C-100-2003 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025, accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11756&strTipM=T

4 Ley 9630, Creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONASCAFE). Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88139 y Ley 2762, Régimen Relaciones Productores, Beneficiadores y Exportadores de Café. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36867 En el mismo sentido: Dictamen 133 del 16/05/2003 – C-133-2003 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11870&strTipM=T

laboral de la abogacía. El objetivo de este análisis es examinar los argumentos de las tres jurisdicciones para determinar su pertinencia y señalar el criterio que ya resolvió esta disputa.

La contribución parafiscal del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) se clasifica como un tributo destinado a beneficiar al sector agrícola⁵. Esta naturaleza dual, al ser un tributo gestionado por un ente público no estatal y originarse en una actividad agrícola, ha generado debates sobre la jurisdicción competente para su cobro. En la práctica, un Juzgado de Cobro o un abogado litigante/asesor podría argumentar que tiene la potestad para gestionar el cobro de estas contribuciones. Sin embargo, esta postura choca con la jurisprudencia prevaleciente de la Sala Primera, que ha establecido un criterio contrario. Este ensayo analizará la legislación y la jurisprudencia pertinentes con el objetivo de dilucidar esta disputa y proporcionar claridad sobre el foro legalmente establecido.

2. DESAROLLO

2.1 El Legado de la Jurisprudencia Constitucional

El conflicto actual posiblemente tuvo sus raíces en la Resolución N° 05803-2002 de la Sala Constitucional de las 17:32 minutos del 12 de 2002⁶, que es la base que legitima un régimen jurídico especial para el sector cafetalero. En esa sentencia se analizó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que cuestionaba el sistema tributario del café por considerarlo discriminatorio, confiscatorio y violatorio del principio de igualdad. La Sala rechazó la acción, basando su decisión en el principio de "justicia tributaria" que permite al legislador crear categorías especiales de contribuyentes siempre que las diferencias sean objetivas y razonables. Un punto crucial fue que el sistema tributario fue resultado de un acuerdo con la industria cafetalera, no una imposición estatal.

La Sala Constitucional actuó de manera correcta al ceñirse a sus competencias, que se limitan a garantizar la supremacía de la Constitución Política. Su función era únicamente validar si la ley que creó la contribución del ICAFE era constitucional y así lo hizo. Al rechazar el recurso, la Sala afirmó que la ley es válida y legal, sin extralimitarse en sus funciones. Su papel no era determinar qué jurisdicción específica (Agraria, Cobro o Contencioso-Administrativa) debía aplicarla.

5 CIJUL, "Algunos sobre el Derecho Tributario". Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: file:///C:/Users/ypiedra/Downloads/algunos_conceptos_sobre_derecho_tributario.pdf. En el mismo sentido: Opinión Jurídica OJ-084-2000 – Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=8515&strTipM=T

6 Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-318367>

No obstante, fue precisamente este silencio de la Sala lo que con el tiempo seguramente provocó un choque de posiciones legales diferentes. Al no ofrecer una pauta interpretativa sobre si el origen agrícola de la contribución debía prevalecer sobre el carácter público del ente que la cobra, el Tribunal Constitucional dejó abierta la puerta a interpretaciones contradictorias. La Sala actuó acertadamente al no invadir otras competencias, pero su decisión de no pronunciarse sobre una ambigüedad latente probablemente fue lo que generó un "laberinto legal" que afectó directamente a la comunidad jurídica en su actuar.

2.2 Análisis de la Naturaleza Jurídica: “Materia paratributaria agraria” vs. la “Contribución Parafiscal” vs “Obligación Dineraria”

El conflicto sobre la jurisdicción para el cobro de la contribución parafiscal del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) es un caso paradigmático de la tensión que surge cuando una obligación con una naturaleza jurídica claramente definida choca con principios de especialidad y tutela de otras ramas del Derecho. Es crucial comprender que la naturaleza de la contribución parafiscal es una cosa, y el foro judicial competente para su cobro coercitivo es otra completamente distinta. Este antagonismo conceptual es la fuente que ha generado un complejo "laberinto legal" para la comunidad jurídica, un dilema que requiere un análisis de sus fundamentos y de la jurisprudencia más reciente.

2.3 La Postura del Derecho Público y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Un Enfoque en la Legalidad, no en la Ejecución

Desde la óptica del Derecho Público, la contribución de estabilización cafetalera es de naturaleza parafiscal, una definición sólidamente respaldada por la Procuraduría General de la República en Dictámenes como el C-217-2005⁷, así como por la Sala Constitucional en sus Votos No. 4785-93⁸, No. 2243-97⁹ y la Resolución No. 2000-07155¹⁰. En esta línea de pensamiento, muchos juristas argumentarían que el cobro de cualquier tributo es un acto administrativo y, por consiguiente, la jurisdicción competente para fiscalizar su legalidad es

7 Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/D/2000-2009/2005-2009/2005/90428.HTML>

8 Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80755>

9 Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82313>

10 Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-138324>

la contencioso-administrativa, que se especializa en las relaciones entre el Estado y los particulares. La defensa de esta postura se fundamenta en el "*Principio de Igualdad ante la Ley*"¹¹, que busca evitar que los contribuyentes agrarios sean sometidos a reglas y procedimientos distintos a los de otros contribuyentes.

Sin embargo, esta tesis presenta una limitación crucial que invalida su aplicación para el cobro forzoso. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa está diseñada para analizar la legalidad del acto administrativo (por ejemplo, si el acto de cobro se emitió correctamente), pero no para la ejecución de la obligación en sí misma. Como ha señalado la Sala Constitucional¹², si la pretensión, por su contenido material, está regida por una materia especializada como la agraria, su resolución debe ser conocida por esos órganos. La pretensión de cobro coercitivo de la obligación no es un cuestionamiento de la conformidad del acto con el Derecho Administrativo, sino una ejecución de una deuda. Por lo tanto, aunque la vía contenciosa es competente para impugnar el acto de cobro, no es la vía adecuada para ejecutarlo, lo que la descarta como el foro para el cobro forzoso.

2.4 La Postura del Derecho Agrario y la Jurisdicción Agraria: La Prevalencia de la Especialidad y la Tutela Social

El enfoque del Derecho Agrario define la contribución como "*materia paratributaria agraria*"¹³, dado que su origen reside en una actividad puramente agrícola y sus fondos se destinan exclusivamente a beneficiar a este sector. Esta perspectiva justifica la intervención de la jurisdicción agraria, la cual se apoya en dos pilares fundamentales: el "*Principio de Especialidad del Derecho Agrario*"¹⁴ y su carácter tutelar, reconocido por la Sala

11 Establece la obligación de todos los ciudadanos de contribuir con los gastos del Estado, en tanto el segundo establece el trato igual para todos los iguales.

12 Así establecido en la sentencia No. 9928 de las 15:00 horas del 09 de junio de 2010 de la Sala Constitucional, accesible en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-473953>

13 Definido así, bajo votos del Tribunal Agrario del II Circuito Judicial de San José. Véase en ese sentido el Voto 00912-2006 de las 09:00 del 12 de setiembre del 2006, accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-356579> y el Voto más reciente del Tribunal Agrario, el Voto 00659 -2024 de las 10:00 horas del 28 de junio del 2024, accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-1240644>

14 El principio de especialidad agraria establece que el Derecho Agrario, como disciplina jurídica autónoma, posee normas y principios propios que prevalecen sobre el derecho común. Este principio se fundamenta en la necesidad de regular de forma específica las relaciones jurídicas que se derivan de la actividad agrícola y del entorno rural. En la práctica, esto significa que cuando surge un conflicto que se enmarca en el ámbito agrario,

Constitucional en su Voto No. 1383-91¹⁵. La función social del Derecho Agrario es proteger al productor, el cual es considerado la parte más débil de la relación jurídica. El Juez Agrario, con su conocimiento especializado, está mejor capacitado para ponderar la viabilidad de la finca ante un acto de cobro, entendiendo las particularidades del mercado cafetalero y la vulnerabilidad económica de los productores, un análisis que un juez de otra jurisdicción no podría realizar de la misma manera.

Esta competencia no se basa en una mera interpretación, sino que encuentra respaldo explícito en el Código Procesal Agrario (CPA), cuyos artículos 1 y 10, inciso 1°, establecen que los Juzgados Agrarios conocerán los procesos de ejecución. Los mecanismos procesales de esta jurisdicción, como la flexibilidad procesal y la posibilidad de conciliación, están diseñados para equilibrar el cobro con la sostenibilidad del productor.

La jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto de manera definitiva este conflicto. La Resolución N° 00438 – 2024¹⁶ zanjó un dilema de competencia entre un juzgado de cobro (civil) y uno agrario, fallando a favor de la jurisdicción agraria para el cobro de facturas relacionadas con la comercialización de azúcar. La Sala se basó en el artículo 2, inciso h) de la Ley de Jurisdicción Agraria¹⁷, que atribuye a los tribunales agrarios la competencia para conocer de *"los actos y contratos en que sea parte un empresario agrícola, originado en el ejercicio de las actividades de producción animal y vegetal y las actividades anexas de transformación, industrialización, comercialización y enajenación de productos agrarios"*. Este pronunciamiento es una guía clara que establece la postura prevaleciente al priorizar la especialidad de la materia sobre la naturaleza tributaria de la obligación.

las normas específicas de esta rama del derecho son las que deben aplicarse, dejando de lado las normas generales que podrían regir en otras materias. En esencia, la especialidad agraria garantiza que la función social y económica del sector rural reciba una regulación adaptada a sus particularidades, a diferencia de las normas más amplias y genéricas del derecho civil o comercial.

15 De las 08:36 minutos del 19 de julio de 1991. Accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-86871>

16 De las 10:59 del 03 de mayo del 2024. Accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1229477>

17 A la normativa actual, correspondería el Código Procesal Agrario en su artículo 1.

2.5 La Postura de la Jurisdicción Civil: Una Vía Descartada por la Jurisprudencia

La idea de que un Juzgado de Cobro (civil) podría tener competencia para el cobro de la contribución se basa en la noción de que es una simple obligación dineraria para la cual la jurisdicción civil es la sede natural. Sin embargo, este argumento es superado por la existencia de normativa especializada y la jurisprudencia. La jurisdicción civil solo es competente cuando no existe una norma legal que atribuya el conocimiento a otra jurisdicción. En el caso del cobro de la contribución, la existencia del Código Procesal Agrario y el pronunciamiento de la Sala Primera en su Resolución N° 00438-2024¹⁸ invalidan la vía civil. El propio Juzgado de Cobro en dicho caso se declaró incompetente y la Sala Primera respaldó esa decisión, dejando claro que la materia es agraria, lo que descarta la competencia de los Juzgados de Cobro.

3. CONCLUSIONES

El dilema jurisdiccional sobre la contribución del ICAFE es un ejemplo paradigmático de cómo los principios de especialidad y la tutela social del Derecho Agrario prevalecen sobre la aplicación formalista de otras ramas del Derecho. La Resolución N° 00438 – 2024¹⁹ de la Sala Primera no solo resuelve la incertidumbre, sino que consolida la posición de la jurisdicción agraria como el foro competente. La decisión se basa en una interpretación integral y teleológica de la ley, reconociendo que la materia en disputa, aunque tenga un componente tributario de Derecho Público, es intrínsecamente agraria en su contenido material. Este criterio prevaleciente sirve como una guía definitiva para la comunidad jurídica, poniendo fin al "laberinto legal" y garantizando que el cobro se realice bajo un marco procesal que protege la función social de la actividad agrícola en Costa Rica.

4. BIBLIOGRAFÍA

Achoy, José. Impuestos, Tasas y contribuciones especiales en Costa Rica. Estado de La Nación. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2022/06/Achoy_J_Impuestos_tasas_contribuciones_especiales_Costa_Rica_IEN_2024.pdf
CIJUL, “Algunos sobre el Derecho Tributario”. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: file:///C:/Users/ypiedra/Downloads/algunos_conceptos_sobre_derecho_tributario.pdf

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

CIJUL, “Los procesos cobratorios de la Administración Pública”. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en:

file:///C:/Users/ypiedra/Downloads/los_procesos_cobratorios_de_la_administracion_publica.pdf

Dictamen: 100 del 08/04/2003 – C-100-2003 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025, accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11756&strTipM=T

Dictamen 133 del 16/05/2003 – C-133-2003 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11870&strTipM=T

Ley 2762, Régimen Relaciones Productores, Beneficiadores y Exportadores de Café. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=36867

Ley 9630, Creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONASCAFE). Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88139

Opinión Jurídica OJ-11-2010 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16215&strTipM=T

Opinión Jurídica OJ-084-2000 – Procuraduría General de la República de Costa Rica. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=8515&strTipM=T

Sentencia No. 9928 de las 15:00 horas del 09 de junio de 2010 de la Sala Constitucional, accesible en el siguiente enlace: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-473953>

Resolución N° 00438 – 2024 de las 10:59 horas del 03 de mayo del 2024. Accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0004-1229477>

Voto No. 912-F-06 de las 09:00 horas del 12 de setiembre del 2006, dictada por el Tribunal Agrario del II Circuito Judicial de San José. Consultado el 30 de mayo del 2025. Accesible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-356579>