



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



MAG-AJ-111-2011

18 de febrero del 2011

Se recibió expedientes
Alejandro Fallas M.
115110584

Señora

Gloria Abraham Peralta, Ministra

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



Estimada señora:

En atención a su solicitud de analizar y recomendar sobre los documentos que fuesen devueltos al Despacho Ministerial, por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Expediente No. 06000288 -061-CA, relacionados con la votación empatada que se generó en el seno de la Asamblea General de LAICA, en virtud del Recurso de Apelación planteado por los señores Directores Federico Chavarría Kopper, Allan Saborío Soto y Gonzalo Cubero Brealey, contra lo resuelto por la Junta Directiva de LAICA en las sesiones 238, artículo XIV, puntos 1 y 2 (sesión de 07 de diciembre de 2004) y confirmado por Resolución de 9:34 horas de 3 de febrero de 2005, asumida en sesiones 241, artículo XII (sesión de 18 de enero de 2005) y 242 (sesión del 1 de febrero de 2005) en recurso de revocatoria interpuesto por Azucarera El Viejo S.A., me permito manifestarle lo siguiente:

Primeramente, debemos señalar que corresponde al Despacho de la Ministra de Agricultura y Ganadería dirimir este tipo de empates, en razón a la reforma sufrida al artículo 23 de la Ley N°7818, denominada **"Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar"**, como producto de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 206 dispone:

"ARTÍCULO 206.- Refórmese el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley orgánica de la agricultura e industria de la caña de azúcar, N.º 7818, de 2 de setiembre de 1998, y sus reformas. El texto dirá:

"Artículo 23.-

[...]

En caso de empate, la votación se repetirá en la misma sesión o en una nueva, que deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles siguientes. De persistir, la situación de empate, el asunto será resuelto por el Ministro de Agricultura y Ganadería, en un plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente a la fecha de la recepción del expediente. El Ministro resolverá la cuestión conforme al ordenamiento jurídico y su decisión no será susceptible de recurso en vía administrativa."

Anteriormente, este tipo de votaciones empatadas eran dirimidas por la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda como superior jerárquico

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



impropio, no obstante, a raíz de la reforma a la Ley N.º 7818, el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Tercera, mediante resolución No. 221-2008 de las quince horas treinta minutos del diecisiete de abril del dos mil ocho, se declaró incompetente para tramitar este caso, ordenando remitir el expediente respectivo al Despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería, a quien corresponde dirimir el empate, según lo establece el artículo 23 surpa indicado.

Por su parte, el Lic. Rigoberto Vega Arias, Director Jurídico de LAICA, mediante oficio No.AL075-2009/2010, señala que dicho expediente fue devuelto por el Despacho Ministerial a LAICA sin constar en él resolución del Ministerio que la resuelva por el fondo el asunto.

En virtud de lo anterior, la Junta Directiva de LAICA en su sesión N°383, artículo II, celebrada el pasado 06 de Julio de 2010, acuerda remitir nuevamente el expediente del caso para que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley N°7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, se proceda a resolver por el fondo la referida votación empatada, por parte del Despacho Ministerial.

Tendiendo claridad sobre la competencia que le precede al Despacho Ministerial de resolver este tipo de controversias, nos permitimos informarle sobre el fondo de asunto, que ha sido objeto de empate en dos ocasiones.

a) Antecedentes:

PRIMERO: En fecha 01 de noviembre de 2001, la Comisión de Zafra del Ingenio Quebrada Azul elevó una consulta al Departamento de Asesoría Legal de LAICA, requiriendo su criterio en cuanto a la debida aplicación del artículo 56 de la Ley 7818, debido a que habían productores tradicionales de ingenios de la zona que se estaban registrando como nuevos en otros ingenios de la misma zona.

SEGUNDO: Atendiendo dicha consulta, mediante oficio AL-037-2001/2002 de fecha 07 de noviembre de 2001, la Asesoría Legal concluyó lo siguiente: "Por lo expuesto, una eventual solicitud de un productor con entregas en un ingenio, para ser considerado productor independiente nuevo por pretender realizar entregas en otro ingenio dentro de la misma zona, debe ser aceptada por ajustarse a los preceptos de la Ley 7818, específicamente en los artículos 54 y 56, siempre que se respete el límite de entregas de cinco mil toneladas métricas de caña."

TERCERO: El día 18 de octubre de 2004, se llevó a cabo en la oficina de la Dirección Ejecutiva de LAICA, una reunión en la que estuvieron presentes los señores José Álvaro Jenkins, representante legal del Ingenio El Viejo, Edgar Herrera Echandi, Director Ejecutivo de LAICA, Luis Bermúdez Acuña, Gerente Técnico de LAICA y Rigoberto Vega Arias, Asesor Jurídico de LAICA.

En dicha oportunidad, el señor Jenkins manifestó su inconformidad y preocupación (que expresó compartía un grupo de productores independientes de Guanacaste) con el tratamiento que se le estaba dando a los productores que se registran en otros ingenios

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal
Teléfono 2232 8067 – Fax 2232 8748



de una misma zona, pese a estar previamente inscritos como productores tradicionales de otro ingenio de esa misma zona. Además, desarrolló los argumentos (fundamentos) de su tesis, en el sentido de que dichos productores debían ser considerados en el otro ingenio como tradicionales, para evitar otorgarles un doble beneficio y una violación al espíritu de la Ley 7818.

A raíz de lo anterior, los señores Bermúdez Acuña y Vega Arias, por sugerencia del señor Herrera Echandi, sometieron ambas tesis al conocimiento de la Junta Directiva para que ésta resolviera en definitiva.

CUARTO: En el oficio AL-018-2004/2005 de fecha 19 de octubre de 2004, se resumieron las dos tesis surgidas hasta ese momento. En la tesis a) se expresó el criterio expuesto por el señor Jenkins y, en la tesis b) el criterio avalado por la Asesoría Legal de LAICA en noviembre de 2001 y aplicado hasta la fecha.

QUINTO: En la sesión de Junta Directiva N° 236, artículo IX, celebrada el 2 de noviembre de 2004, se dispuso someter al conocimiento de la Federación de Cámaras de Productores de Caña y de la Cámara de Azucareros, el mencionado oficio AL-018-2004/2005.

SEXTO: FEDECAÑA, mediante oficio FED/160-2004 de fecha 25 de noviembre de 2004, se manifestó a favor de la segunda tesis (tesis b) expuesta en el oficio AL-018-2004/2005, argumentando que la primera interpretación viola los artículos 72, 67.2, 74, 67.1, 54 y 57 de la Ley 7818, además de la costumbre mantenida desde la vigencia de la Ley y aceptada por LAICA. Sobre el particular FEDECAÑA señaló que: "En resumen esta tesis incurre en las siguientes violaciones:

- 1) Al artículo 72 de la Ley, al limitar y condicionar indebidamente, el derecho de los productores independientes de caña, de entregarla a uno o más ingenios, ubicados en la misma zona o en cualquier otra.
- 2) Al artículo 67.2 de la Ley, al ignorar el derecho del productor independiente de entregar caña como productor nuevo en cualquier ingenio, además de aquel al que vende dicho producto en forma tradicional.
- 3) Al artículo 74 de la Ley, al establecer un procedimiento distinto, al estatuido en dicha norma, para distribuir entre los productores independientes, el porcentaje que los ingenios deben adquirirles, dentro de la cuota de producción de azúcar asignada.
- 4) Al artículo 67.1 de la Ley, al considerar productor tradicional a persona que no ha cumplido los requisitos dispuestos en ese precepto.
- 5) Al artículo 54 de la Ley, que taxativamente autoriza a los productores para entregar caña en uno o más ingenios.
- 6) Al artículo 57 de la Ley, por atentar contra el mantenimiento de los pequeños y medianos productores de caña.
- 7) A la costumbre mantenida desde la vigencia de la ley, y aceptada por la Liga, en el sentido de que el productor tradicional en un ingenio, puede entregar caña en otro u otros, como productor independiente nuevo."

SÉTIMO: La Cámara de Azucareros, mediante oficio CA-032-2004 de fecha 16 de noviembre de 2004, indicó lo siguiente: "En el procedimiento Legal AL-028-2004/2005 (sic) sobre la situación de los productores de un ingenio que se inscriben en otro ingenio.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



En este punto la posición de la Cámara es rotundamente negativa, no es procedente que un productor se inscriba en un ingenio y tenga su cuota y luego se inscriba en otro ingenio y se le tome como nuevo, esto va en contra del espíritu de la Ley de la Liga, y a su vez va a generar una serie de conflictos entre ingenios."

OCTAVO: La Junta Directiva de LAICA, en su sesión N°238, artículo XIV, celebrada el 7 de diciembre de 2004, luego de conocer las tesis expuestas en el oficio AL -018-2004/2005, el oficio FED/160-2004 remitido por FEDECAÑA, el oficio CA-032-2004 enviado por la Cámara de Azucareros y la carta del 15 de noviembre de 2004 que hiciera llegar la Cámara de Productores de Caña de Guanacaste, acordó lo siguiente:

"Con la abstención del director Uver García Delgado, quien argumenta que respeta la decisión del director propietario nombrado por el rango de producción intermedio, que él representa, a quién está sustituyendo en este momento, se

ACUERDA:

1. *Que, con base en los razonamientos jurídicos que constan en el oficio de la Federación, de Cámaras de Productores de Caña del 25 de noviembre de 2004, identificado bajo el número FED/160-2004, dirigido a esta Junta Directiva y suscrito por el Lic. Randall García Gólcher, Director Ejecutivo de FEDECAÑA, los productores independientes tradicionales de un ingenio que se inscriben en otro ingenio de la misma zona, sean tratados en ese otro ingenio como productores independientes nuevos. En ese sentido, se mantiene el criterio aplicado desde la vigencia de la Ley 7818.*

2. *Instruir a la Administración para que proceda a confeccionar las respectivas nóminas de productores independientes de caña, de conformidad con el criterio señalado en el punto 1 de este acuerdo.*

3. *Conformar una comisión compuesta por los señores: Federico Soto, Randall García, Rigoberto Vega y Gonzalo Cubero, para que estudien el caso de los productores entregadores en un ingenio que se inscriben en otro ingenio de la misma zona, dentro del marco de las reformas en estudio sobre el tema de los productores independientes.*

*Se somete a votación la firmeza o no, de los anteriores acuerdos, con el fin de comunicar las nóminas a los ingenios, y analizado este asunto, los señores directores **ACUERDAN** por unanimidad: Aprobar la firmeza de los anteriores acuerdos. ACUERDO FIRME."*

NOVENO: Los señores Federico Chavarría Kopper, Allan Saborío Soto y Gonzalo Cubero Brealey, en sus respectivas calidades de directores propietarios de la Junta Directiva de Laica, presentaron formal recurso de apelación ante la Asamblea General, contra lo resuelto por la Junta Directiva de LAICA en la sesión N° 238, artículo XIV, puntos 1 y 2 (sesión de 07 de diciembre de 2004) y confirmado por Resolución de 9:34 horas de 3 de febrero de 2005, asumida en sesiones 241, artículo XII (18 de enero de 2005) y 242 (1 de febrero de 2005).

DECIMO: Que en se convocó a la Asamblea General de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar para que resolviera por el fondo el Recurso de Apelación planteado por los

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal
Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



señores Directores Federico Chavarría Kopper, Allan Saborío Soto y Gonzalo Cubero Brealey, contra de lo resuelto por la Junta Directiva de LAICA en las sesiones 238, artículo XIV, puntos 1 y 2 (sesión de 07 de diciembre de 2004) y confirmado por Resolución de 9:34 horas de 3 de febrero de 2005, asumida en sesiones 241, artículo XII (sesión de 18 de enero de 2005) y 242 (sesión del 1 de febrero de 2005) en recurso de revocatoria interpuesto por Azucarera El Viejo S.A.

DECIMO PRIMERO: Convocada para tales efectos y con arreglo a lo dispuesto en los artículo 24 inciso a) de la Ley N°7818, 72 y siguientes del Decreto Ejecutivo N°28665-MAG, la Asamblea General de la Liga de la Caña, en su sesión número 191 artículo QUINTO, celebrada el día veinte de julio de 2006, luego de conocer y discutir ampliamente el fondo del Recurso de Apelación, efectuó la votación para acoger o rechazar por el fondo el mencionado Recurso, resultando un empate en dos oportunidades. Por tal motivo, se dispuso enviar el asunto al Tribunal Superior Contencioso Administrativo para que éste, actuando en su condición de jerarca impropio, dirima el empate.

DECIMO SEGUNDO: El asunto fue sometido nuevamente al conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José el día 29 de Agosto de 2006. El proceso se tramitó bajo el número de expediente 06-000288-0161-CA.

DECIMO TERCERO: El referido Tribunal, por sentencia N°221-2008 de las 15:30 hr., del 17 de Abril de 2008 resolvió lo siguiente:

"El Tribunal se declara incompetente para el conocimiento del presente asunto. Remítanse los autos al Ministro de Agricultura y Ganadería, para lo de su cargo."

b) Sobre el fondo de la discusión.

La Procuraduría General de la República, mediante Opinión Jurídica No.068 del 16 de mayo del 2006, analizó la problemática existente en cuanto la categorización del productor tradicional, que subdivide sus entregas de caña mediante la creación de diversas personas jurídicas, logrando con ello la catalogación de Nuevos Productores Independientes o Nuevos Pequeños Productores Independientes.

Asimismo, dicho Órgano Procurador, analizó la procedencia legal de que un productor tradicional se presente en otro ingenio de la zona y por el solo hecho de hacerlo se le conceda la condición de productor nuevo, logrando con ello la obtención de una cuota mayor a la que hubiese obtenido si entregase la misma caña en el ingenio en que venía haciéndolo, sin que exista un aumento de área cultivada o simplemente porque se registra en dos ingenios a la vez de la misma zona.

En dicha opinión jurídica se dispuso:

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



"A.- El caso del productor tradicional que divide sus entregas de caña .

*El numeral 54 de la Ley n.º 7818 de 2 de setiembre de 1998 expresa que se considerarán productores independientes de caña, con los derechos y las obligaciones determinados en esa ley, todas las personas físicas, jurídicas, sociedades de hecho, sucesiones, fideicomisos o encargos de confianza, que la produzcan, ya sean propietarias, arrendatarias, fiduciarias, usufructuarias o poseedoras, por cualquier título legítimo, incluso el albaceazgo, de una plantación de caña de azúcar y no estén en los supuestos señalados en el artículo 55 de ese mismo cuerpo normativo, el cual regula los supuestos de quiénes no lo son. La calificación de productor independiente ampara la entrega individual hasta de cinco mil (5.000) toneladas métricas de caña por zafra, **en uno o más ingenios comprendidos dentro de una misma zona**. Con respecto a la caña entregada en exceso sobre dicha cantidad, se entiende que el entregador no es considerado como productor independiente.*

Los productores que reuniendo las condiciones señaladas en el párrafo anterior y produzcan hasta mil quinientas (1.500) toneladas métricas de caña en una zafra, se consideran pequeños y medianos productores independientes y tienen los derechos adicionales que establece esa ley.

Las cantidades de caña indicadas anteriormente, se fijan conforme al rendimiento en azúcar de 96° de polarización que determine el reglamento.

Por su parte, el numeral 56 de la Ley n.º 7818 expresa que se denominan productores independientes nuevos los que no hayan entregado caña al ingenio de que se trate, en cualquiera de las tres zafas anteriores, a aquella para la cual se efectúen las determinaciones referidas en el numeral 114 de ese mismo cuerpo normativo.

Además, el artículo 57 considera de interés público la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos, establecidas conforme a la Ley de Asociaciones.

Con base en lo anterior, no se requiere de mucho esfuerzo intelectual para establecer, que desde la óptica jurídica, un productor tradicional no puede subdividir sus entregas de caña mediante la creación de diversas personas jurídicas, para que sea catalogado como nuevo productor independiente o nuevo pequeño productor independiente en cada caso y, de esa manera, obtener beneficios que no le corresponden. En primer término, porque la ley es clara y precisa en determinar a quiénes se considera como productor independiente o como nuevo productor independiente. En el primer caso, es necesario no producir más de 5000 toneladas métricas de caña en un zafra, pues cuando la caña entregada excede dicha cantidad, la ley indica "(...) que el entregador no será considerado como productor independiente". En el segundo supuesto, se requiere no haber entregado caña al ingenio de que se trate, en cualquiera de las tres zafas anteriores a aquella para la cual se efectúen las determinaciones referidas en el artículo 114. Lo anterior significa, ni más ni menos, que para ser catalogado en una de esas dos categorías es necesario cumplir con los requisitos que establece la ley para cada supuesto, requerimientos que no podría cumplir un productor tradicional cuando sobrepasa las 5000 toneladas por zafra o ha entregado caña a uno de los ingenios de zona en las tres anteriores.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



Hay que aclarar, eso sí, que el productor tradicional puede subdividir sus entregas de caña mediante la creación de diversas personas jurídicas, con base en el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales; empero, de comprobarse de que estamos en presencia de un único productor con diversas personas jurídicas ficticias, creadas con el objeto de obtener mayores beneficios de los que le corresponden, a esas últimas no se les debe considerar como nuevos productores independientes o nuevos pequeños productores independientes.

Además de lo anterior, podríamos estar frente a un caso de fraude de ley, de presentarse la situación que usted describe. Como es bien sabido, el artículo 20 del Código Civil expresa lo siguiente:

"Artículo 20. - Los actos realizados al amparo del texto de una norma, que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir".

En el caso que nos ocupa, podría ocurrir que quienes estén actuando de la manera que usted nos indica, se aprovechan de algunas normas jurídicas y principios del ordenamiento jurídico, para obtener beneficios y derechos que no les corresponden, lo cual sería una conducta antijurídica e ilegal.

Más aún, de comprobarse que están aconteciendo dichas prácticas contrarias a la ley, las autoridades competentes deben consolidar todas las entregas que hace ese productor tradicional para ubicarlo en la categoría que le corresponde y proceder de inmediato a cancelar los beneficios ilegítimamente obtenidos conforme a las ficciones que ha diseñado para burla la ley, obviamente, otorgándole las garantías y derechos que se derivan del debido proceso. En esta dirección, se requiere de un esfuerzo extraordinario de LAICA, en los ámbitos de la fiscalización, control y registro, para evitar que los hechos que usted narra se continúen dando. Tal y como lo señaló el Tribunal Constitucional, en el voto n.º 8017-04, LAICA debe combatir "(...) el asunto a través de los mecanismos de control y fiscalización que existen para verificar que no se esté produciendo un fraude del objeto la ley...". En esta dirección, la reglamentación de los productores de caña que integran grupos de interés económico que ha propuesto la comisión interna integrada por la Junta Directiva, podría constituir el instrumento a través del cual se ataca el problema que estamos analizando.

En resumen, el productor tradicional puede dividir sus entregas de caña, mediante la creación de diversas personas jurídicas, pero esas personas no pueden ser catalogadas como nuevos productores independientes o nuevos pequeños productores independientes y, de esa manera, obtener beneficios que no les corresponden.

B.- El caso del productor tradicional que entrega caña a dos o más ingenios de la zona.

A diferencia del caso anterior, la respuesta a la segunda interrogante tiene sus bemoles, pues, en principio, se podría sostener que, si bien el productor tradicional puede entregar su caña a distintos ingenios de la zona, ese hecho que tiene el efecto de considerarlo

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



como un productor nuevo en uno de esto no conlleva per se el obtener una cuota mayor a la que hubiese obtenido si entregase la misma caña en el ingenio en el que lo venía haciéndolo, sin que exista un aumento de área cultivada o por el simple hecho de que se registra en dos ingenios de la misma zona.

...Adoptando como marco de referencia la legislación vigente y los pronunciamientos jurídicos de LAICA, una primera tesis consistiría en sostener que el productor tradicional no podría ni debería ser catalogado como un productor nuevo. Las razones de esta postura serían las que a continuación exponemos.

En primer lugar, se diría que efectivamente la ley permite a los productores de caña la entrega múltiple en distintos ingenios de la zona. Lo anterior, es acorde con la iniciativa privada y sus dos componentes esenciales, los principios de la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes contratantes (artículo 28 de la Constitución Política) y el ejercicio de su libertad de empresa (artículo 46 de la Constitución Política). Sin embargo, esta facultad que posee el privado y que reconoce la ley, no podría conllevar a contradecir la esencia misma de esta y, mucho menos, afectarla en forma severa, de tal manera que se desvirtúe la intención o voluntad del legislador (ratio legis), la cual se expresa en los numerales 1 y 2 cuando señala que los objetivos de la ley son mantener un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa; asimismo, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos; amén de que se declara de interés público y consonantes con los principios de justicia social y reparto equitativo de la riqueza, reconocidos en los artículos 50 y 74 de la Constitución Política, la distribución de la cuota nacional de producción de azúcar entre los ingenios y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio entre los productores independiente, en la forma que establece la ley. Además, para interpretar e integrar las normas de la ley se debería tomar en consideración tales principios.

Por consiguiente, ninguna interpretación de las normas que se encuentran en la Ley n.º 7818 podría conllevar a la negación de tales principios, de tal manera que se produjera una contradicción lógica en esta, en el sentido de que su razón de ser, su esencia, sea afectada por una interpretación que solo adoptaría, como punto de referencia, lo que establece un precepto, el cual no es referido al todo (interpretación sistemática), ni mucho menos a la finalidad del legislador (interpretación teleológica). Dicho de otra forma, no resultaría lógico, justo ni conveniente (artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública), ni tampoco se satisfecería de la mejor manera los intereses públicos, lógicamente dentro del respeto debido de los derechos e intereses de los particulares (artículo 10.2 de la Ley General de la Administración Pública), el interpretar los numerales 54 y 56 de la Ley n.º 7818, así como las otras normas que se encuentran en ese cuerpo normativo, dejando de lado los objetivos y principios de la ley, ni mucho menos sería correcta la interpretación cuando se les lesiona o afecta, al extremo de que pudiera hacerla nugatoria. Desde esta perspectiva, la interpretación jurídica no podría tener el efecto pernicioso de negar a sí mismo la ley, al punto de que causara su inaplicabilidad o se obtuviera un resultado diametralmente opuesto a la intención del legislador, verbigracia: en vez de distribuir la

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



riqueza y fomentar la equidad, se concentre en unos pocos y se produzcan situaciones de injusticia.

Como es bien sabido, existen diversos métodos de interpretación jurídica, dentro de los cuales se encuentran la interpretación gramatical o literal (1), la sistemática (2), la histórica (3), la teleológica (4) y la analógica (5). En este análisis recurriremos a los cuatro primeros métodos. En el caso que tenemos entre manos, no seguiríamos una interpretación literal y, consecuentemente, deducir del derecho que tiene los productores de entregar la caña en distintos ingenios de la zona, el que se les diera la categoría de productor nuevo y, después de la entrega de caña en tres zafras el de productor independiente tradicional, con todos los beneficios que ello implicaría. Empero, seguiríamos una norma elemental de hermenéutica jurídica, que señala que a la hora de la interpretación de un precepto debemos aplicar la mayor cantidad de métodos, y no uno solo de ellos, debido a que podríamos caer en una visión reduccionista y parcial del ordenamiento jurídico, para determinar cuál es el elemento predominante, necesariamente tenemos que relacionar la norma con su conjunto, ver sus antecedentes y su finalidad.

Aunque habría que reconocer que en el tema que nos ocupa, los antecedentes legislativos aportan pocos elementos de juicio. En efecto, según consta en el expediente legislativo n.º 12.851, concretamente en el dictamen afirmativo que remitió la Comisión que estudió el expediente legislativo al Plenario, en los folios 652 y 653, encontramos la siguiente explicación:

"Se establece la cuota de referencia del productor independiente, la cual le otorga derecho a entregar determinada cantidad de caña a precio de cuota. La distribución del porcentaje que de su cuota de producción de azúcar, deben adquirir los ingenios de los productores independientes, se regula detalladamente en el proyecto.

En esta materia, se pueden dar dos situaciones distintas, a saber:

- a) Cuando la suma de las cuotas individuales de referencia de dichos productores, sea superior al indicado porcentaje.*
- b) Cuando la expresada suma sea igual o inferior al indicado.*

En el supuesto a) se adjudica, en primer término, una cantidad de azúcar igual a la cuota de referencia del productor, con un máximo del equivalente a 500 toneladas de caña. Si efectuado lo anterior, queda disponible una parte de la cantidad obligatoria de compra que debe adquirir el ingenio, se distribuirá en forma proporcional a las cuotas individuales de referencia superiores a 500 toneladas métricas de caña e inferiores a 1500 toneladas métricas de caña. Si aún quedare azúcar disponible de la mencionada cantidad obligatoria se distribuirá, en forma proporcional a las cuotas de referencia superior a 1500 pero inferiores o iguales a 5000 toneladas métricas de caña.

En el supuesto b) se asignará a cada productor independiente una cantidad igual a su cuota de referencia".

Si ubicáramos la norma en su contexto, es decir, la relacionamos con todo el régimen jurídico aplicable, en especial con los numerales 1 y 2 y todas las normas posteriores que buscan concretizar los principios y los objetivos a los cuales responde la ley, fácilmente se

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal
Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



llegaría a la conclusión de que la interpretación literal sería insuficiente en este caso. Desde esta perspectiva, no resultaría lógico ni congruente la interpretación literal de precepto legal, y otorgar, con base en esta, a un productor tradicional derechos y beneficios adicionales que la ley no le concede por el hecho de entregar en varios ingenios de la zona. Además de esto, como se expresó supra, se estaría burlando la intención del legislador; amén de que la interpretación no sería lógica, pues una ley no puede autorizar una conducta en una de sus normas que deje sin efecto su razón de ser, su esencia. Además, una interpretación de un cuerpo normativo tan complejo e importante, como sería la Ley n.º 7818, no debería realizarse adoptando como punto de referencia uno o dos artículos, sino que siempre habría que referirla a su totalidad, preservando, en todo momento, la intención de legislador, sus objetivos y principios.

Una segunda tesis, contraria a la primera, sostendría que la interpretación que dicha postura haría nugatorio el derecho que le reconoce la Ley a los productores de entregar su caña en distintos ingenios de la zona, pues si no se les reconoce su condición de nuevo productor, no tendría ninguna razón de ser ese derecho, ya que no habría ningún incentivo ni beneficio para entregar la caña en varios de estos. En pocas palabras, si no se les catalogara como productores nuevos y, con el paso del tiempo, se les diera la categoría de productores independientes tradicionales de ese segundo ingenio, con los beneficios que esto conlleva, nadie ejercería ese derecho.

*Además, se podría indicar, como segundo argumento, que el inciso a) del numeral 56 de la Ley n.º 7818 hace la calificación de productor independiente nuevo, no en función de las entregas que pudo haber realizado una persona, en el pasado, a un determinado ingenio, sino en relación con la entrega de caña que hace ese productor al ingenio **de que se trate**. Con otras palabras, dicho productor sería independiente y nuevo porque en relación con ese ingenio no ha realizado ninguna entrega de caña en el pasado. Ergo, si se está en este supuesto de hecho, lo que correspondería es calificarlo de productor independiente nuevo y, después de la entrega de caña en tres zafras de dicho productor independiente al nuevo ingenio, aplicarle los beneficios de la Ley, aunque ello implicara mayores concesiones para él y, eventualmente, se truncaran sus objetivos.*

Esta segunda postura no estaría exenta de críticas. En primer término, se diría que se confunde el derecho a entregar en distintos ingenios de la zona, con el derecho y los beneficios que concede la Ley a los nuevos productores que, posteriormente, se convierten en productores independientes en relación con el segundo ingenio, ostentando esta doble condición en dos o más ingenios con los beneficios que ello conllevaría. En segundo lugar, se diría que dicha interpretación provocaría, nada más y nada menos, que las personas que actuaran de esa forma obtengan mayores beneficios y derechos que los que realmente les corresponderían conforme a la Ley y a los objetivos y principios de esta (a los obtenidos como productores tradicionales habría que sumar lo que obtendrían a causa de calificarlos como nuevos productores en el segundo ingenio). El tercer término, se argumentaría que el hecho que los productores independientes tradicionales no reciban beneficios adicionales por ser a su vez unos nuevos productores independientes en relación con el otro ingenio, no significaría que se les estaría negando su derecho a entregar su producto en diversos ingenios de la zona. Por otra parte, también se sostendría que entre los intereses de los particulares y los intereses públicos de todos los productores y de la colectividad, debería optarse por los segundos y no por los primeros,

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



es decir, entre dos males se debería escoger, por razones lógicas, de justicia social y conveniencia, el menor. En cuarto término, se agregaría que una interpretación en tal sentido no resultaría lógica ni razonable, pues del texto de la Ley en su conjunto queda claro que los beneficios que legislador diseñó para los productores independientes, sean estos nuevos o tradicionales, son los que se desprenden de esta sin forzamiento alguno, y no a través de mecanismos o interpretaciones que otorgarían más concesiones que las que tuvo en mente el legislador. Por último, habría que indicar que la Ley 7818 es clara en fijar determinados derechos y beneficios para los productores, Ley que es resultado de un consenso del sector y de la clase política en el seno del Parlamento y el Poder Ejecutivo, el cual se expresó en una serie de equilibrios en las distintas normas contenidas en esta, los cuales no podrían ni deberían ser alterados mediante subterfugios extraídos de la propia Ley, cuando lo más lógico y acorde con esas voluntades, sería preservarlos y potenciarlos a través de una respetuosa y armoniosa interpretación. En pocas palabras, la Procuraduría General de la República no podría ni debería avalar el proverbio popular que señala: "que hecha la ley, hecho el portillo". Todo lo contrario, el operador jurídico debería, en todo momento, mantener la razón de ser de la ley.

Entre estas dos posiciones extremas visualizamos una que concilia la libertad que el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) reconoce a los sujetos dedicados a la producción de la caña con los objetivos y la razón de ser de la Ley n.º 7818. Efectivamente, lleva razón la Asesoría Legal de LAICA, en el sentido de que el productor está en el ejercicio de una libertad fundamental y, consecuentemente, cualquier restricción solo podría tener origen en una ley formal, siempre y cuando, eso sí, respete su contenido esencial. En efecto, en nuestro país, el régimen de los derechos y libertades fundamentales es materia de reserva de ley. Según lo ha establecido el Tribunal Constitucional, este principio tiene rango constitucional (artículo 39 de la Constitución) (6); rango legal (7) y reconocimiento jurisprudencial, tanto constitucional como administrativa. La Sala Constitucional ha dicho que de este principio se derivan cuatro corolarios:

"a) En primer lugar, el principio mismo de 'reserva de ley', del cual resulta que solamente mediante ley formal, emanada del Poder Legislativo por el pronunciamiento previsto en la Constitución, para la emisión de las leyes, es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, todo, por supuesto en la medida en que la naturaleza y régimen de éstos lo permitan, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables; b) En segundo, que sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas, ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su 'contenido esencial'; En tercero, que ni aún en los reglamentos ejecutivos, ni mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer, de donde resulta una nueva consecuencia esencial; d) Finalmente, que toda actividad administrativa en esta materia es necesariamente reglada, sin poder otorgarse a la Administración potestades discrecionales, porque éstas implicarían obviamente un abandono de la propia reserva de ley". (Voto número 3173-93).

En ese mismo fallo, la Sala Constitucional fue categórica al afirmar que la potestad del Estado para regular las acciones privadas que sí dañan la moral o el orden público, o

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



perjudiquen los derechos iguales o superiores de los terceros, es la legislativa, excluyendo así, los decretos o reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, y los reglamentos autónomos, dictados por ese mismo poder o por las entidades descentralizadas, lo mismo que cualquier norma de igual o inferior rango.

Además, a causa del régimen de libertades públicas que el Derecho de la Constitución les garantiza a los habitantes de la República se debe escoger aquella solución que resulte menos gravosa para los derechos fundamentales y se deben aplicar los principios pro homine y pro libertate en la interpretación de las normas jurídicas. En este sentido, son oportunos los conceptos expresados por el Tribunal Constitucional, cuando en el voto 3173-93, señaló lo siguiente:

"...el principio pro libértate, el cual, junto con el principio pro domine, constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano."

Ahora bien, es bien sabido que la libertad de empresa es la facultad que le asiste al individuo de elegir, sin restricciones, la actividad económica legalmente permitida que convenga a sus intereses (vid. voto n.º 1019-97 de la Sala Constitucional). Empero, una vez que la persona ha elegido su actividad debe someterse a las regulaciones legales existentes.

Por otra parte, hay abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional, en el sentido de que esta libertad tiene límites.

"En reiteradas ocasiones esta Sala ha dicho que la libertad de comercio tiene límites; que el ejercicio de las libertades constitucionales puede ser objeto de regulación, cuando se encuentre de por medio derechos o intereses de la colectividad, como la salud pública y el orden público, por lo que la Sala considera que los actos realizados por la parte recurrida en salvaguardia de esos interés no son ilegítimos." (Voto N° 537-98).

Así las cosas, en este análisis se debe tener presente el contenido esencial de esta libertad fijado por el Tribunal Constitucional, con el fin de interpretarla correcta y armoniosamente con las normas legales que se encuentran en la Ley n.º 7818. A partir de este presupuesto, estamos claro que a ningún productor se le podría impedir que entregue su caña a uno o más ingenios. Esta posición no solo se desprende del ejercicio de su libertad de empresa, sino que se deriva del numeral 56 de ese cuerpo normativo cuando denomina como productor independiente nuevo al que no haya entregado caña al ingenio de que se trate o del artículo 54, que califica como productor independiente al que entrega individualmente hasta cinco mil (5000) toneladas métricas de caña por zafra, en uno o más ingenios comprendidos dentro de una misma zona. Acorde con lo que dispone la Ley, el productor que actúa con base en el ejercicio de su libertad y de estos numerales, será siempre nuevo en relación con el ingenio al que le entrega caña por primera vez, de ahí la congruencia de la Ley, ya que no podría ser de otra manera.

Ergo, el productor puede entregar su caña solo a un ingenio o a dos o más de la misma zona, dividiéndola o, incluso, puede dejar de entregar la caña al ingenio que lo venía

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 – Fax 2232 8748



haciendo y entregarla a un nuevo ingenio, etc. En síntesis, en ejercicio de la libertad de empresa el productor puede hacer con su caña lo que a bien tenga.

*Establecido ese derecho del productor, hemos de afirmar que lo que no se deriva de esa libertad ni de la propia Ley, es que pueda obtener un doble beneficio por ostentar la condición de productor independiente tradicional y productor independiente nuevo y, con el tiempo, de productor independiente tradicional en el segundo ingenio. En primer lugar, porque la Ley parte del supuesto de que es un único productor independiente, no uno que se desdobra en una especie de dos sujetos atendiendo al hecho de que entrega su caña a dos o más ingenios de la zona. Nótese que la calificación de productor independiente ampara la **entrega individual** hasta 5000 toneladas métricas de caña por zafra, lo que supone que, independiente de que la entrega sea a dos o más ingenios de la zona, según la Ley, estamos en presencia de único productor a quien solo le corresponde el beneficio que concede esta a las personas que ostentan esa condición. Además, con base en un dato sociológico, es decir, con fundamento en la realidad, se trata de un productor independiente tradicional que entrega parte de su caña a un nuevo ingenio de la zona, lo que significa, desde una perspectiva más amplia y real, de que estamos ante un único productor independiente tradicional, a quien no le asiste el derecho de obtener mayores beneficios que la Ley no otorga, a pesar de que ostente la condición de productor independiente nuevo en relación con el segundo o tercer ingenio de la zona.*

Por otra parte, el derecho constitucional y legal de entregar a dos o más ingenios de la zona, no supone el obtener un doble beneficio. En otras palabras, y para efectos de las adjudicaciones de su cuota de referencia, a un productor independiente tradicional que decide a su vez entregar su caña, por primera vez, a otro ingenio de la zona, a pesar de que se le catalogue de productor independiente nuevo, ese hecho per se no implica que se deba hacer abstracción de otro, el cual consiste en que ya se le otorgó ese beneficio en el otro ingenio al ser considerado como productor independiente. Es decir, si ya en el ingenio A entregó 500 toneladas de caña de su cuota de referencia, en el ingenio B no se le podría dar el mismo trato, pues no estamos en presencia de dos productores independientes distintos, sino de la misma persona.

Así las cosas, el hecho de que se le catalogue como un nuevo productor independiente a partir de la entrega de caña en el segundo o tercer ingenio de la zona, ello no implica per se que se le deban otorgar beneficios adicionales, pues ya los obtuvo como productor independiente tradicional del primer ingenio. El único caso donde podría aplicarse esos beneficios, es cuando no los ha obtenido en forma completa, como se verá más adelante.

Además, no resulta congruentemente ni razonable pensar que cuando el legislador reguló la figura del productor independiente tuviera en mente, a la hora de regular sus entregas de caña de una misma plantación en dos o más ingenios de la zona, concederle mayores beneficios que a los productores que solo entregan su caña a un ingenio, pues dicha idea no se desprende del texto legal, ni en forma expresa ni implícita; además, de que así lo habría plasmado en el texto de la Ley.

Por otra parte, cuando el productor independiente entrega su caña a un ingenio, y con esto se hace acreedor a los beneficios de la Ley, no solo se está cumpliendo con lo prescrito por esta, sino que también se están realizando su finalidad y sus objetivos,

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



además, de cumplir con los principios de igualdad y de justicia social que se encuentran consagrados en los numerales 33, 50 y 74 de la Constitución Política.

De lo que llevamos dichos quedaría aparentemente un problema sin resolver, y es el de cuál sería el trato que le debería dar el segundo ingenio al productor independiente tradicional que le entrega caña por primera vez. A nuestro modo de ver, el segundo ingenio debe consolidar la caña que entregó el productor independiente al primer ingenio y, a partir de ese monto, darle el tratamiento que la Ley n.º 7818 prevé, en la categoría que corresponda, a la caña que ha recibido de ese sujeto. Así las cosas, si el productor ya entregó las 500 toneladas al ingenio A en aplicación del artículo 74 de la Ley, no podría esa persona pretender que en el ingenio B se le asigne esa misma cuota de referencia, pues esa caña entraría en la siguiente categoría, sea la que va de 500 a 1500 toneladas métricas, y así sucesivamente. Por otra parte, si el productor decide, en el caso de una producción de 500 toneladas por plantación, entregar 300 al ingenio A y 200 al ingenio B, en este supuesto, se le debe ubicar, en ambos casos, en la primera categoría, pues no habría sobrepasado el máximo de 500 toneladas por plantación.

Para lograr este fin (la consolidación de la caña entregada), la LAICA, con base en los mecanismos de control y fiscalización que el ordenamiento jurídico le atribuye, debe diseñar uno que le permitan a los ingenios hacer la respectiva consolidación en el caso que estamos comentando.

CONCLUSIONES.

- 1.- El productor tradicional puede dividir sus entregas de caña, mediante la creación de diversas personas jurídicas, pero esas personas no pueden ser catalogadas como nuevos productores independientes o nuevos pequeños productores independientes y, de esa manera, obtener beneficios que no les corresponden.*
- 2.- El productor independiente tradicional, que se presenta en otro ingenio de la zona donde entrega parte de su producto proveniente de la misma plantación, se le debe catalogar como productor independiente nuevo y, a partir de la tercera, zafra como productor independiente tradicional.*
- 3.- Empero, en el anterior supuesto, el segundo ingenio debe consolidar la caña que entregó el productor independiente al primer ingenio y, a partir de ese monto, darle el tratamiento que la Ley n.º 7818 prevé, en la categoría que corresponda, a la caña que ha recibido de ese sujeto..."*

Para concluir hay que recordar que el empate dado en votación en el seno de la Asamblea General, se da en contra de lo resuelto por la Junta Directiva de LAICA en la Sesión N° 238, artículo XIV, puntos 1 y 2 (sesión de 07 de diciembre de 2004) y confirmado por Resolución de 9:34 horas de 3 de febrero de 2005, asumida en sesiones 241, artículo XII (18 de enero de 2005) y 242 (1 de febrero de 2005), que disponen:

"...

- 1. Que, con base en los razonamientos jurídicos que constan en el oficio de la Federación, de Cámaras de Productores de Caña del 25 de noviembre de 2004, identificado bajo el número FED/160-2004, dirigido a esta Junta*

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

Departamento de Asesoría Legal

Teléfono 2232 8067 - Fax 2232 8748



Directiva y suscrito por el Lic. Randall García Gólcher, Director Ejecutivo de FEDECAÑA, los productores independientes tradicionales de un ingenio que se inscriben en otro ingenio de la misma zona, sean tratados en ese otro ingenio como productores independientes nuevos. En ese sentido, se mantiene el criterio aplicado desde la vigencia de la Ley 7818.

2. *Instruir a la Administración para que proceda a confeccionar las respectivas nóminas de productores independientes de caña, de conformidad con el criterio señalado en el punto 1 de este acuerdo...*

c) Recomendación.

De conformidad con lo expuesto, es nuestra recomendación que para el desempate correspondiente se siga la línea de pensamiento expuesta en la Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República, en el sentido que el productor tradicional sí puede subdividir sus entregas de caña, mediante la creación de diversas personas jurídicas, con base en el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales; sin embargo, de comprobarse de que se está en presencia de un único productor con diversas personas jurídicas ficticias, creadas con el objeto de obtener mayores beneficios de los que le corresponden, a esas últimas no se les debe considerar como nuevos productores independientes o nuevos pequeños productores independientes.

El productor independiente tradicional, que se presenta en otro ingenio de la zona donde entrega parte de su producto proveniente de la misma plantación, se le debe catalogar como productor independiente nuevo y, a partir de la tercera zafra como productor independiente tradicional, no obstante, el segundo ingenio debe consolidar la caña que entregó el productor independiente al primer ingenio y, a partir de ese monto, darle el tratamiento que la Ley n.º 7818 prevé, en la categoría que corresponda, a la caña que ha recibido de este.

No obstante, lo anterior queda a discrecionalidad del Despacho de la Ministra tomar la decisión que corresponda para tal efecto.

De usted atentamente,


JULIETA MURILLO ZAMORA
JEFE ASESORIA JURIDICA



Ci. Despacho Viceministerial, Licda. Xinia Chaves Quirós

mac/msm