

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IIN-029-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“REFORMA AL ARTÍCULO UNO DE LA LEY N° 9409, AUTORIZACIÓN AL
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) PARA QUE CONDONE
LAS DEUDAS ADQUIRIDAS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2005
CON EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) POR EL
OTORGAMIENTO DE TIERRAS”**

EXPEDIENTE N° 21.098

**INFORME INTEGRADO
JURÍDICO-ECONÓMICO**

INFORME ELABORADO POR:

**FERNANDO BADILLA MADRIZ
MELVIN LAINES CASTRO
ASESORES PARLAMENTARIOS**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFES DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

23 DE ENERO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II. CONSIDERACIONES DE FONDO	3
2.1 AUTORIZACIÓN LEGISLATIVA.....	3
2.2. DE LA CONDONACIÓN.....	4
III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY.....	4
IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	9
V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	9
Votación	9
Delegación	9
Consultas	10
Obligatorias	10
VI. NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY.....	10
CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	10
LEYES.....	10



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica
**INFORME INTEGRADO
JURÍDICO-ECONÓMICO**

**“REFORMA AL ARTÍCULO UNO DE LA LEY N° 9409, AUTORIZACIÓN AL
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) PARA QUE CONDONÉ
LAS DEUDAS ADQUIRIDAS ANTES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 2005
CON EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) POR EL
OTORGAMIENTO DE TIERRAS”**

EXPEDIENTE N° 21.098

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone reformar el artículo uno de la Ley N° 9409, con el propósito de ampliar de dos a siete años el plazo que autoriza al Instituto de Desarrollo Rural (INDER), para condonar las deudas adquiridas por parceleros producto de los predios otorgados a título oneroso antes del 31 de diciembre de 2005 por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) o el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos, el Estado con el afán de estimular la producción nacional otorgó parcelas agrícolas a grupos familiares, mediante una operación financiera que implicaba el pago de un principal y una tasa de interés, esto con la intención de recuperar recursos para reinvertirlos en la compra de nuevas tierras; sin embargo los grupos familiares beneficiados, en su gran mayoría, utilizaron las tierras como medio de subsistencia, siendo que muchos de estos predios no contaban con accesos de infraestructura para sacar las cosechas, tampoco disponían de servicios básicos, además que fueron afectadas por aspectos climáticos y plagas lo que hicieron que la producción y comercialización se vieran afectadas, generando retrasos en los pagos.

Se indica en la justificación del proyecto que si bien la Ley otorgó la posibilidad de condonar estas deudas, el plazo otorgado de 2 años no ha sido suficiente por la gran cantidad de solicitudes para acogerse a dicho beneficio y porque el INDER no ha contado con el recurso económico suficientes para reforzar la cantidad de personal encargado de tramitar este tipo de procesos, aunque la Ley autorizó al Instituto, en el Transitorio II, para que contrate notarios y otro personal de apoyo durante el período de para que realicen los procesos requeridos.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa

Con fundamento en el Principio de Legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el mismo numeral de la Ley General de la

Administración Pública, Nº 6227, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente regulados por norma escrita.

La doctrina y la jurisprudencia al respecto han señalado, que la naturaleza de la autorización es de liberalización, de otorgamiento de permiso para que un municipio pueda, si lo considera pertinente, realizar el acto para el que se le ha otorgado el permiso.

Por lo tanto, no se trata de una disposición de acatamiento obligatorio o vinculante para el ente, sino facultativo y que persigue la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las municipalidades disponer libremente de sus bienes, sin una norma de rango legal expresa que lo indique.

2.2. De la Condonación

Respecto a la condonación, Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental la define como:

“La renuncia gratuita de un crédito. Perdón o remisión de una deuda u obligación.”

Por su parte, el tratadista Alberto Brenes Córdoba, en su Tratado de las Obligaciones (1984), señala que en el lenguaje del derecho, redimir una deuda, significa perdonarla o condonarla. Es la renuncia gratuita que hace el acreedor, a favor del obligado, de todo o parte de su crédito.

Por otra parte, la **Condonación o Remisión** está regulada en el Título V del Código Civil, Ley Nº 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas que indica lo siguiente: “De los otros modos de extinguirse las obligaciones”, artículos 821 a 829. El primero de ellos dice que: *“La remisión está sometida en cuanto al fondo, a las reglas de las donaciones, pero no en cuanto a la forma”*.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El artículo 1 de la propuesta, reforma la Ley 9409 del 18 de noviembre del 2016, para aumentar en 5 años adicionales los 2 ya establecidos con la aprobación inicial de la ley, con el único fin de otorgar más plazo tanto al INDER como a los potenciales beneficiarios para efectuar esta condonación de deudas.

Con el propósito de complementar lo descrito anteriormente respecto de los artículos aplicables tanto en sus montos como en sus ámbitos de acción, se transcriben los artículos 1, 2 y 3, así como el Transitorio II de la Ley Nº 9409.

ARTÍCULO 1.- *Se autoriza a la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), por el término de dos años, contados a partir de la publicación del reglamento de esta ley, para que condone parcial o totalmente las deudas pendientes de pago por concepto del principal e intereses corrientes, moratorias y*

póliza, por la asignación, a título oneroso, de predios otorgados antes del 31 de diciembre de 2005 por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) o el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), a personas físicas o jurídicas; aunque los títulos de propiedad e inscripción se hubieran registrado con posterioridad a esa fecha.

ARTÍCULO 2.- *El Instituto de Desarrollo Rural (Inder) procederá, de oficio a la condonación total de las deudas, de aquellas obligaciones de personas físicas o jurídicas beneficiarias de tierra, cuyo monto adeudado a la fecha de entrada en vigencia de esta ley sea inferior o igual a seis millones de colones.*

ARTÍCULO 3.- *Las personas físicas o jurídicas, cuyo monto total adeudado a la fecha de entrada en vigencia de esta ley sea superior a seis millones, podrán solicitar ante el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) la condonación de un cincuenta por ciento (50%) de sus deudas.*

TRANSITORIO II¹

Se autoriza al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) para que contrate notarios y otro personal de apoyo durante el periodo de vigencia de la presente ley para que realicen los procesos derivados de esta.

Es menester indicar que la operatividad de la Ley se plasma en los artículos 3 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 40531–MAG² del 13 de julio del 2017 en los siguientes términos:

Artículo 3º-Ámbito de aplicación. *Este Reglamento se aplicará para la condonación de deudas, sea de forma total o parcial, por concepto del principal, intereses corrientes, moratorios y póliza de saldos deudores, por la asignación a título oneroso, de predios cuyo acuerdo de asignación por el Instituto, tenga una fecha anterior al 31 de diciembre de 2005, a personas físicas o jurídicas; aunque los títulos de propiedad e inscripción en el registro Nacional de la Propiedad, se hubieran realizado con posterioridad a esa fecha.*

Para estos efectos se entiende como acuerdo de asignación aquel acto administrativo emanada por la JD, en el que se asigna al beneficiario un predio dentro de los programas de dotación de tierra y que fuere correctamente identificado, es decir, que se haya indicado su número y la medida correspondiente.

Según los artículos 2 y 3 de la Ley 9409, la condonación se realizará conforme a las siguientes dos modalidades:

a) Las obligaciones financieras cuyo monto total al 24 de enero del 2017 sean menores a los seis millones de colones, recibirán condonación total por parte de la Institución, de oficio y sin necesidad que el beneficiario interponga solicitud alguna.

¹

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83400&nValor3=107097&strTipM=TC

² https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/leyes_reglamentos/doc/condonacion-de-tierras/decreto-ejecutivo-ley-9409.pdf

b) Las obligaciones financieras cuyo monto total al 24 de enero del 2017 sean mayores a seis millones de colones, podrán ser condonadas en un cincuenta por ciento (50%), a solicitud de las personas físicas o jurídicas que así lo manifiesten y cumplan con los requisitos establecidos en la ley 9409 y este Reglamento.

Artículo 4º-Monto de la Deuda. *Para efectos de establecer el monto de la deuda y determinar si aplica el artículo 2 o 3 de la Ley 9409, se entenderá que dicho valor se determina por la sumatoria del principal adeudado más los intereses corrientes, intereses moratorios y los montos por concepto de las primas de póliza de saldos deudores adeudados al día de publicación de la Ley 9409, sea el 24 de enero del 2017. Por tanto, si esa sumatoria da como resultado un monto menor o igual a seis millones de colones, se aplicaría el beneficio contenido en el artículo 2 de la ley 9409 y si por el contrario resultare superior, se aplicaría el beneficio contenido en el artículo 3 de esa misma norma.*

En los casos en que existan además de la deuda por concepto del valor de tierra, un monto otorgado para gastos de financiación de la producción conforme al artículo 58 de la Ley 2825, ese monto deberá ser sumado al valor de la tierra y calculado bajo las mismas condiciones de pago que este, es decir, podrá calcularse sus intereses y demás términos de pago de la misma forma que el valor de la tierra. Cuando la deuda no supere los seis millones de colones no será necesario recalcular el monto de la deuda bajo los términos antes dichos.

Se entenderán como gastos de financiación toda aquella deuda que tenga el asignatario por concepto de financiación del primer año de producción, pudiendo ser por concepto de materiales, insumos productivos o capitales de trabajo y solo se podrá considerar para efectos de la condonación cuando los mismos hayan sido otorgados para el primer año de asignación.

Desde el punto de vista jurídico la aprobación de este proyecto obedece a las valoraciones de conveniencia y oportunidad política que realicen las y los diputados. Sin embargo, en aras de que para tales efectos tengan un criterio informado hacemos las siguientes consideraciones desde el punto de vista económico.

De acuerdo con información proporcionada por INDER³, se presenta a continuación, una serie de datos relacionados con las condonaciones con corte a diciembre del 2018; se pueden observar datos totales, parciales, regionales y sus montos, así como los porcentajes ejecutados y pendientes de cancelación, producto del poco plazo otorgado en la normativa vigente, motivo por el cual se pretende ampliarlo a 5 años más con esta iniciativa.

³ Oficio CINT-1545-2018, 11/12/2018, suscrito por el Lic. Rigoberto Vargas Alfaro Director Administración y Finanzas y el Lic. Mario Amador Muñoz, Captación de Ingresos No Tributarios, Inder, enviado mediante email 12/12/2018, 08:59 am, por Gregory Garro Jimenez, Asesor Presidencia Ejecutiva, INDER, consulta expediente No.21.098

Al 11 de diciembre del año en curso se han realizado 1.316 condonaciones por concepto de Tierra, por la suma de ₡1.976,33 millones, según el siguiente detalle:

Cuadro N°1

**Ley N°9409. Monto de las condonaciones ejecutadas por el INDER
Diciembre 2018**

Tipo de Condonación	Cantidad de condonaciones	Monto condonado
Condonación total	1.306	₡ 1.935.149.507,58
Condonación parcial	10	₡ 41.189.621,41
Totales	1.316	₡ 1.976.339.128,99

Fuente: Instituto de Desarrollo Rural

Como se observa del cuadro anterior, el 99.25% del total de condonaciones efectuadas corresponde a condonación total y sólo el 0.75% a condonación parcial.

A continuación, se presenta un cuadro donde se detalla la cantidad y monto de las condonaciones ejecutadas por región de desarrollo y oficina de desarrollo territorial:

Cuadro N°2

**Ley N°9409. Monto de las condonaciones ejecutadas por el INDER por
Región de Desarrollo y Oficina de Desarrollo Territorial
Diciembre 2018**

Región de Desarrollo	Oficina de Desarrollo Territorial	Cantidad de condonaciones	Monto condonado
Brunca	Coto Brus	44	₡ 72.166.298,01
	Osa	2	₡ 110.504,31
	Río Claro	83	₡ 77.502.290,96
	San Isidro	23	₡ 38.254.067,31
Total región		152	₡ 188.033.160,59
Central	Cartago	141	₡ 387.779.558,75
	Grecia	59	₡ 96.648.076,37
	Puriscal	23	₡ 19.769.078,62
	Turrialba	85	₡ 103.063.824,06
Total región		308	₡ 607.260.537,80
Chorotega	Cañas	204	₡ 269.520.466,76
	Liberia	32	₡ 28.874.176,40
	Santa Cruz	30	₡ 15.793.232,94
Total región		266	₡ 314.187.876,10
Huetar Caribe	Batan	7	₡ 13.996.877,49
	Cariari	116	₡ 238.509.733,49
	Siquirres	35	₡ 77.470.209,57
	Talamanca	15	₡ 1.483.684,36

Total región		173	₡ 331.460.504,91
Huetar Norte	Ciudad Quesada	50	₡ 121.482.475,65
	Guatuso	37	₡ 33.108.663,29
	Horquetas	35	₡ 31.756.613,01
	Puerto Viejo	61	₡ 157.665.194,76
	Santa Rosa	90	₡ 103.709.075,60
	Upala	55	₡ 35.446.146,64
Total región		328	₡ 483.168.168,95
Pacífico	Orotina	66	₡ 47.506.141,95
Central	Paquera	23	₡ 4.722.738,69
Total región		89	₡ 52.228.880,64
Totales		1316	₡ 1.976.339.128,99

Fuente: Instituto de Desarrollo Rural

De la información anterior se desprende que la mayor cantidad de condonaciones se realizaron en la región Huetar Norte (328) y región Central (308); a nivel cantonal desataca la cantidad de condonaciones en Cañas (204), Cartago (141) y Cariari (116). En relación con el monto condonado, la mayor cantidad corresponde a la región Central con ₡607.2 millones y la región Huetar Norte con ₡483.1 millones; a nivel cantonal sobresalen los cantones de Cartago con ₡387.77 millones y Cañas con ₡269.5 millones.

De acuerdo con la información proporcionada por el Instituto, el monto total proyectado a condonar ascienda a ₡4.879,67 millones, de los cuales, según se indicó, se ha condonado al día de hoy la suma de ₡1.976,33 millones equivalente al 40.50%, quedando pendiente de tramitación el 59.50% del monto proyectado, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Ley N°9409. Monto proyectado y ejecutado de las condonaciones realizadas por el INDER por Región de Desarrollo
Diciembre 2018**

PROYECTADO			EJECUTADO		
Región de Desarrollo	Operaciones a condonar	Total a condonar	Operaciones condonadas	Total condonado	Porcentaje ejecutado
Brunca	410	₡ 1.966.003.560,35	152	₡ 188.033.160,59	9,56%
Central	402	₡ 848.977.712,76	308	₡ 607.260.537,80	71,53%
Chorotega	329	₡ 367.304.753,33	266	₡ 314.187.876,10	85,54%
Huetar Caribe	499	₡ 324.741.290,13	173	₡ 331.460.504,91	102,07%
Huetar Norte	938	₡ 1.294.526.357,04	328	₡ 483.168.168,95	37,32%
Pacífico Central	174	₡ 78.122.187,30	89	₡ 52.228.880,64	66,86%
Totales	2752	₡ 4.879.675.860,91	1316	₡ 1.976.339.128,99	40,50%

Fuente: Instituto de Desarrollo Rural

Tal y como se observa el mayor porcentaje de ejecución se presenta en la región Huetar Caribe y el menor en la región Brunca. Importante mencionar que, por los trámites administrativos y los certificados entregados a los productores de las zonas, el Inder no cobra ninguna comisión.

Finalmente se indica que ante consulta formulada por esta asesoría al Instituto de Desarrollo Rural⁴ sobre la pertinencia del proyecto, la institución informa que, considerando la gran cantidad de solicitudes pendientes de tramitación, el tiempo que este proceso demanda, y el escaso recurso de personal encargado realizar los distintos trámites para hacer efectivas las condonaciones, es necesario ampliar el plazo como se propone en el expediente N°21098.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Se recomienda como parte de los aspectos de técnica legislativa, cambiar el artículo uno, por artículo único.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Para su aprobación, el proyecto de ley requiere de mayoría absoluta de votos presentes, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de Costa Rica.

Delegación

El proyecto no es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por tratar materia de crédito, según el artículo 124 de la Constitución Política en relación con el inciso 17 del artículo 121 del mismo cuerpo normativo.

Lo anterior con fundamento además en la sentencia de la Sala Constitucional N° 6774-99, que en lo que interesa dice:

El artículo 124 dispone, en efecto, que no procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos –entre otras- al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 14 y 17 del artículo 121 de la Constitución. El último de los dos incisos citados dispone que corresponde exclusivamente a la Asamblea legislar sobre el crédito. Legislar sobre el crédito es, obviamente, establecer –mediante actos legislativos, valga decir, leyes en sentido formal- normas jurídicas cuya materia u objeto lo constituye el crédito: la

⁴ Oficio **CINT-1545-2018**, 11/12/2018, suscrito por el Lic. Rigoberto Vargas Alfaro Director Administración y Finanzas y el Lic. Mario Amador Muñoz, Captación de Ingresos No Tributarios, Inder, enviado mediante **email** 12/12/2018, 08:59 am, por Gregory Garro Jimenez, Asesor Presidencia Ejecutiva, INDER, consulta expediente No.21.098

Constitución no dice expresamente si se trata de legislar de modo general sobre el crédito, o mediante leyes o disposiciones especiales. La Constitución no distingue. Por consiguiente, ha de entenderse que se refiere a cualquier hipótesis en que se ponga válidamente en práctica la potestad de legislar –es decir, dentro de los límites a los que esta potestad deba atenerse, en virtud de la Constitución-, y en que las normas que resulten de ejercer esa potestad tengan como materia u objeto, parcial o totalmente, de manera general o particular, el crédito, hecha salvedad de lo que específicamente dispone el inciso 15 del artículo 121 con respecto a la aprobación o improbación de empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público (materia que también está comprendida entre las indelegables, por expresa interdicción del artículo 124). En cuanto a la expresión “crédito” del inciso 17, y por lo que aquí interesa, tiene por evidente este tribunal que el proyecto de ley consultado contiene disposiciones que se refieren, dicho en sentido general, al crédito: particularmente, contiene disposiciones que diseñan un plan de asistencia crediticia al sector cooperativo de ahorro y crédito, a partir de una autorización (especial, en el contexto del ordenamiento) para que se destine a las necesidades de ese sector una cartera de recursos crediticios de una magnitud y en condiciones tales que precisan del ejercicio de la potestad legislativa (de otro modo, el ejercicio de esta potestad en la situación concreta sería ociosa). (La negrita no es del original)

Consultas

Obligatorias

Con fundamento en los artículos 189 y 190 de la Constitución Política, esta iniciativa debe ser consultada obligatoriamente a:

- Instituto de Desarrollo Rural (Inder)

VI. NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- ✓ Artículo 11 en relación con el principio de legalidad.
- ✓ Artículos 189 y 190 en relación a las instituciones autónomas

Leyes

- ✓ Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas
- ✓ Código Civil, Ley N° 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas

- ✓ Ley N° 9409, Autorización al Instituto De Desarrollo Rural (INDER) para que condone las deudas adquiridas antes del 31 de diciembre de 2005 con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) por el otorgamiento de tierras, del 18 de noviembre de 2016.
- ✓ Ley N° 9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo de 2012 y sus reformas.

Reglamentos

- ✓ Decreto Ejecutivo 40531, "Reglamento a la Ley N° 9409, Autorización al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) para que condone las deudas adquiridas antes del 31 de diciembre de 2005 con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) por el otorgamiento de tierras".

Elaborado por: fbn y mlc

/*sch// 23-1-2019

C. Archivo