

29 de abril de 2025
AL-DEST-IJU-174-2025

Señores (as)
Comisión con potestad Legislativa
Plena I. Área I. Internacionales
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.315

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente N° 24.315 Proyecto de ley: **“REFORMA DE LOS ARTICULOS 2, CREACIÓN DEL ARTICULO 36 BIS, REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTICULO 46 Y ADICIÓN DE LOS INCISOS R Y S AL ARTICULO 3 DE LA LEY N.º 9036 TRANSFORMA EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y CREA SECRETARÍA TÉCNICA DE DESARROLLO RURAL.**

(ANTERIORMENTE DENOMINADO "REFORMA DE LOS ARTICULOS 2 Y 36, REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTICULO 46 Y ADICIÓN DE LOS INCISOS R Y S AL ARTICULO 3 DE LA LEY N.º 9036 TRANSFORMA EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y CREA SECRETARÍA TÉCNICA DE DESARROLLO RURAL").”.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch/29-4-2025



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST-IJU-174-2025

**INFORME DE PROYECTO DE LEY
REFORMA DE LOS ARTICULOS 2, CREACIÓN DEL ARTICULO 36
BIS, REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTICULO 46 Y ADICIÓN DE
LOS INCISOS R Y S AL ARTICULO 3 DE LA LEY N.º 9036
TRANSFORMA EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN
EL INSTITUTO DE DESARROLLO
RURAL (INDER) Y CREA SECRETARÍA TÉCNICA
DE DESARROLLO RURAL.**

EXPEDIENTE N° 24315

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

29 de abril de 2025



TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO_____	4
1. Resumen del Proyecto_____	4
2. Análisis del Articulado_____	4
3. Aspectos de Técnica Legislativa_____	14
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES_____	14
III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO_____	15
a) Votación_____	15
b) Delegación_____	15
c) Consultas_____	15
Obligatoria._____	15
IV. FUENTES_____	15



AL-DEST-IJU-174-2025

INFORME DE PROYECTO DE LEY¹

“REFORMA DE LOS ARTICULOS 2, CREACIÓN DEL ARTICULO 36 BIS, REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTICULO 46 Y ADICIÓN DE LOS INCISOS R Y S AL ARTICULO 3 DE LA LEY N.º 9036 TRANSFORMA EL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y CREA SECRETARÍA TÉCNICA 9DE DESARROLLO RURAL”

EXPEDIENTE N° 24315

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del Proyecto

El proyecto pretende incorporar dentro de los sujetos que podrían verse beneficiados por el sistema de dotación de tierras del INDER a organizaciones con fines de lucro, en el tanto estén calificadas como PYMES o PYMPAS y que *“coadyuven en los asuntos relacionados con el desarrollo rural agroindustrial, para generar valor agregado o procesos agroindustriales en las comunidades rurales”*, de manera que se justifique el beneficio demostrado para el cumplimiento de los fines que persigue el Instituto de Desarrollo Rural. Para lograrlo, la iniciativa reforma los artículos 2 y 46 inciso e) de la ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012.

En este sentido adiciona los conceptos de PYME y PYMPA a las definiciones del artículo 3 de la ley en cita.

Finalmente, mediante la adición de un artículo 36 bis, el proyecto pretende que para el caso específico de infraestructura agroindustrial el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) podrá suscribir convenios con entidades públicas y con el sector privado, debiendo respetar las disposiciones contenidas en el artículo 36 de la ley de marras.

2. Análisis del Articulado

El presente informe se realiza sobre el texto sustitutivo aprobado el 04 de marzo de 2025. En aras de una mejor comprensión de las reformas pretendidas se presenta el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro comparativo entre la ley Transforma el Instituto de Desarrollo

¹ Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya, Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.



<p>Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012 y las reformas pretendidas por el proyecto de ley.</p>		
<p>Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012.</p>	<p>Reformas pretendidas por el texto base del expediente 24315.</p>	<p>Reformas pretendidas por el texto sustitutivo expediente 24315.</p>
<p>ARTÍCULO 2.- Sujetos</p> <p>Son sujetos de esta ley las personas físicas y jurídicas, estas últimas sin fines de lucro, integradas a los procesos de desarrollo rural derivados de la aplicación de esta ley y que cumplan los requisitos expuestos en el artículo 46.</p>	<p>Artículo 2- Sujetos</p> <p>Son sujetos de esta ley las personas físicas y jurídicas, estas últimas sin fines de lucro, integradas a los procesos de desarrollo rural derivados de la aplicación de esta Ley y que cumplan los requisitos expuestos en el artículo 46.</p> <p>La participación de organizaciones con fines de lucro será permitida únicamente para las Pymes y las Pypmas, que cumplan con los criterios de admisibilidad, siempre y cuando las mismas coadyuven en los asuntos relacionados con la infraestructura productiva, para generar valor agregado y procesos agroindustriales; es decir, transformación de materia prima en un producto terminado para su</p>	<p>Artículo 2- Sujetos</p> <p>Son sujetos de esta ley las personas físicas y jurídicas, estas últimas sin fines de lucro, integradas a los procesos de desarrollo rural derivados de la aplicación de esta Ley y que cumplan los requisitos expuestos en el artículo 46.</p> <p>La participación de organizaciones con fines de lucro será permitida únicamente para las PYMES y PYMPAS, que cumplan con los criterios de admisibilidad de la Ley N° 9036 “Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural” siempre y cuando las mismas coadyuven en los asuntos relacionados con el desarrollo rural agroindustrial, para generar valor agregado o procesos agroindustriales en las comunidades rurales; es</p>



	<p>comercialización y exista un beneficio demostrado para el cumplimiento de los fines que persigue el Instituto de Desarrollo Rural.</p>	<p>decir, que se justifique el beneficio demostrado para el cumplimiento de los fines que persigue el Instituto de Desarrollo Rural.</p> <p>Para el caso de las PYMPAS que se dedican a la producción primaria y venta de productos frescos y que no tienen fines industriales, podrán participar en los convenios, siempre que exista un beneficio demostrado para el cumplimiento de los fines que persigue el Instituto de Desarrollo Rural.</p>
<p>ARTÍCULO 3.- Definiciones</p> <p>Para los propósitos perseguidos con esta ley se entenderá lo siguiente:</p>	<p>Artículo 3. Definiciones</p> <p>(...)</p> <p>r) PYMPA: Se considera pequeño o mediano productor agropecuario a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación del Artículo 9º - Parámetros de tamaño de la finca para la determinación de pequeño y mediano</p>	<p>Artículo 3- Definiciones</p> <p>(...)</p> <p>r) PYMPA: Se considera pequeño o mediano productor agropecuario a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación del Artículo 9º- Parámetros de tamaño de la finca para la determinación de pequeño y mediano productor agropecuario del Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería,</p>



	<p>productor agropecuario del Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA) del decreto ejecutivo N.º 37911-MAG o la referencia que el MAG acuerde en su lugar.</p> <p>s) PYME: Unidad productiva de carácter permanente que <u>dispone de recursos físicos estables</u> y de recursos humanos; <u>los maneja</u> y opera, bajo la figura de persona física o persona jurídica, en actividades industriales, comerciales o de servicios, según el <u>Decreto Ejecutivo N.º 37121-MEIC. Existen además ciertos criterios cuantitativos, que es necesario considerar, referidos principalmente a cantidad de trabajadores, el volumen de los negocios, el balance, la rentabilidad, la producción, la ganancia, y el valor de los activos.</u></p>	<p>para certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA) del decreto ejecutivo N.º 37911-MAG o la referencia que el MAG acuerde en su lugar.</p> <p>s) PYME: <u>Se considera pequeña o mediana empresa (PYME) a toda unidad productiva de carácter permanente que cuente con recursos humanos, los administre y opere bajo la figura de persona física o jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias, incluyendo aquellas dedicadas a la agricultura orgánica, conforme a lo establecido en la Ley N.º 8262, “Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas”.</u></p> <p>Además, las PYMES presentan características cuantitativas específicas, que varían según el sector económico, considerando al menos el número de</p>
--	--	---



		trabajadores, los activos y el volumen de ventas como criterios fundamentales.
<p>ARTÍCULO 36.- Convenios y alianzas</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y atendiendo a razones de conveniencia pública y de orden práctico, el Inder podrá suscribir convenios o alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas, cuando ello favorezca el cumplimiento de los fines y objetivos de esta ley.</p>	<p>Artículo36- Convenios y alianzas</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y atendiendo a razones de conveniencia pública y de orden práctico, el Inder podrá suscribir convenios o alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas, <u>estas últimas sin fines de lucro, para el caso específico de infraestructura productiva. El Inder podrá realizar alianzas estratégicas pública o privadas con o sin fines de lucro siempre y cuando sean Pymes o Pympas,</u> cuando ello favorezca el cumplimiento de los fines y objetivos de esta ley.</p>	<p>Se elimina la reforma a este artículo.</p>
		<p>Artículo 36 Bis- Convenios de infraestructura agroindustrial</p> <p><u>Para el caso específico de infraestructura agroindustrial el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) podrá suscribir convenios con entidades públicos y con el sector privado, estos últimos sin fines de lucro o con fines de</u></p>



		<u>lucro siempre y cuando sean PYMES o PYMPAS, de acuerdo con los objetivos del INDER y exclusivamente para los fines de la presente ley, entre las obligaciones de las partes, para la suscripción de los convenios debe respetarse las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta ley</u>
<p>ARTÍCULO 46.- Requisitos para las personas en las diferentes modalidades</p> <p>Se entenderá como arrendataria o asignataria la persona jurídica que cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>e) Sin fines de lucro y compatibles con los fines de esta ley.</p> <p>f) Todo acto realizado en contravención de lo dispuesto en este artículo será absolutamente nulo.</p>	<p>Artículo 46- Requisitos para las personas en las diferentes modalidades</p> <p>(...)</p> <p>e) Sin fines de lucro o con fines de lucro en los términos y en concordancia con los fines que establece esta ley.</p>	<p>Artículo 46- Requisitos para las personas en las diferentes modalidades</p> <p>(...)</p> <p>e) Sin fines de lucro o con fines de lucro en los términos y en concordancia con los fines que establece esta ley.</p>

Como se citó en el resumen del proyecto, uno de los objetivos de este, es la incorporación de organizaciones con fines de lucro dentro de los posibles beneficiarios del sistema de dotación de tierras del INDER; restringiéndolas a que estas estén catalogadas como PYMES o PYMPAS.

La iniciativa establece que deberán cumplir con los criterios de admisibilidad de la ley que Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012, y que deberán coadyuvar en los asuntos

relacionados con el desarrollo rural agroindustrial, para generar valor agregado o procesos agroindustriales en las comunidades rurales, que justifiquen el beneficio demostrado para el cumplimiento de los fines que persigue el Instituto de Desarrollo Rural.

Con esta última disposición se crea un vacío en la norma, ya que no se establece un mecanismo, ni se sienta responsabilidad sobre ningún ente u órgano de verificar este “beneficio demostrado”, ni se dispone como obligación de las PYMES y las PYMPAS, demostrar de algún modo su coadyuvancia en el desarrollo rural agroindustrial.

En este mismo orden de ideas, se adicionan ambas definiciones (PYME-PIMPA) al artículo 3 de la ley en marras.

En el caso de las PIMPAS, dispone el proyecto que se entenderán como tal, las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a **la producción primaria agrícola o pecuaria** tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación del Artículo 9º- Parámetros de tamaño de la finca para la determinación de pequeño y mediano productor agropecuario del Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA) del Decreto Ejecutivo N.º 37911-MAG, lo cual es copia exacta el artículo 10 de dicho Decreto².

Según la redacción, se llama la atención a que se está delimitando la definición de PYMPAS a aquellas personas físicas o jurídicas que se dediquen a la producción agrícola primaria, cuya definición se encuentra en el artículo 3 del citado Decreto Ejecutivo³.

² Artículo 10.-Cálculo para determinar la condición de Pequeño y Mediano Productor Agropecuario (PYMPA): Se considera pequeño o mediano productor agropecuario a las personas físicas o jurídicas, cuyas propiedades de uso agropecuario destinadas a la producción primaria agrícola o pecuaria tengan un rango de área declarada con valores iguales o inferiores al parámetro de calificación de la tabla anterior. Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para Certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA), Decreto Ejecutivo n° 37911-MAG del 19 de agosto de 2013.

³ Artículo 3º—Conformación del Sector Agropecuario: El sector agropecuario primario está conformado por las siguientes actividades productivas:

Plantas vivas, ornamentales y productos de floricultura y jardinería.

Hortalizas, verduras, raíces y tubérculos alimenticios.

Frutas y frutos comestibles.

Café, cacao y especias.

Cereales y granos básicos.

Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas medicinales.

Materiales vegetales trenzables, bambú y productos vegetales que producen fibras naturales.

Caña de azúcar.

Frutos y partes de palmas para consumo humano sin empacar.

Tabaco.

Cultivos energéticos.

Animales vivos de explotación agropecuaria.

Leche; huevos de ave y miel natural de abeja y polen.

Pastos naturales, pastos cultivados y forrajes para consumo animal.

Áreas de protección de fuentes de agua, ríos, suampos, quebradas y lagunas naturales o artificiales.

Áreas en barbecho.



Para el caso de la definición de PYMES, se utiliza la definición que establece la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, ley n°8262 del 02 de mayo de 2002:

“Artículo 3º-Para todos los efectos de esta Ley y de las políticas y los programas estatales o de instituciones públicas de apoyo a las pymes, se entiende por pequeñas y medianas empresas (pymes) toda unidad productiva de carácter permanente que disponga de los recursos humanos los maneje y opere, bajo las figuras de persona física o de persona jurídica, en actividades industriales, comerciales, de servicios o agropecuarias que desarrollen actividades de agricultura orgánica.”

El último párrafo de la definición, al parecer de esta asesoría resulta innecesario ya que no agrega nada a la parte dispositiva de la norma, llegando a ser una mera aclaración.

En otro orden de ideas, con la adición de un nuevo artículo 36 bis, se pretende autorizar que para el caso específico de **infraestructura agroindustrial** el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) podrá suscribir convenios con entidades públicas y con el sector privado, y que para la suscripción de estos convenios **debe respetarse las disposiciones contenidas en el artículo 36** de la ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012.

El artículo en cita dispone:

*“ARTÍCULO 36.- Convenios y alianzas. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y atendiendo a razones de conveniencia pública y de orden práctico, el Inder podrá suscribir **convenios o alianzas estratégicas** con instituciones públicas o privadas, cuando ello favorezca el cumplimiento de los fines y objetivos de esta ley.”*

De este modo, la reforma propuesta, habilitaría al INDER a suscribir convenios o **alianzas estratégicas**, para los casos específicos de Infraestructura Agroindustrial.

Respecto al uso de la figura de alianzas estratégicas para la construcción de infraestructura por parte de instituciones autónomas, este departamento se ha referido al respecto recientemente en el informe AL-DEST-IJU-239-2024 del 12 de agosto de 2024.

En este sentido, han sido contundentes tanto la Contraloría General como la Sala Constitucional, en que, para los casos de construcción de infraestructura con fondos de la Hacienda Pública, no es posible utilizar la figura de alianza estratégica, sin violentar el orden constitucional.

La primera, al referirse al particular ha manifestado:

“La suscripción de una alianza estratégica implica comprometer la hacienda pública mediante un proyecto, pero no se constituye en un contrato excepcionado para la

adquisición de bienes, servicios o servicios de construcción (obra pública) porque la ley lo prohíbe expresamente. De esta forma, la excepción de alianzas estratégicas no incorpora la posibilidad de generar procedimientos alternativos en la provisión de objetos para los cuales el legislador ha establecido de forma principal procedimientos ordinarios concretos.

(...)

El régimen excepcionado se funda en razones diversas, y prescinde en cada caso de aspectos relevantes en el régimen ordinario, como puede apreciarse de la regulación de la alianza estratégica. De esta forma, el constituyente y el legislador han establecido procedimientos ordinarios para el desarrollo de obra pública, cuya complejidad se refleja - entre otra normativa- en la Ley General de Contratación Pública y en la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. La excepción de alianzas estratégicas fue establecida para permitir el asocio con terceros en el logro de ventajas comparativas sin que pueda entenderse como un posible medio para evadir el ordenamiento relativo a obra pública; lo primero según ampliación y desarrollo mediante el reglamento de una específica causal de excepción -en términos ajenos al régimen ordinario-; aspectos cuya valoración queda bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración.”⁴

En el caso de la Sala Constitucional, al ser consultada sobre el proyecto de ley denominado “Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica”, que se tramita bajo el expediente legislativo número 24.467, en su Resolución nº 28774 - 2024 del 01 de octubre de 2024, esta se manifestó en los siguientes términos:

“XV.- Por otra parte, en lo que respecta al otro motivo de inconstitucionalidad aducido por los consultantes respecto del artículo 5 del proyecto de ley 24.467, cual es que la reforma del artículo 5 bis de la Ley Orgánica de JAPDEVA sería inconstitucional al permitir las alianzas estratégicas para el desarrollo de infraestructura, la Sala aprecia que, ciertamente, la reforma planteada introduce en el inciso a) del artículo 5 bis, ese concreto tema.

Si la actual norma específica que las alianzas estratégicas que puede formalizar JAPDEVA lo es con «empresas que desarrollen actividades de inversión de capital, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios», la reforma propuesta dice que tales alianzas lo serían «con entidades públicas o privadas para desarrollar inversiones de infraestructura, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios». Es claro, entonces, que la reforma sí introduce esa posibilidad de alianzas estratégicas para el desarrollo de infraestructura.

Sobre el particular, debe recordarse lo mencionado en el considerando anterior respecto de las excepciones a los procedimientos de contratación que prevé el inciso h) del artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, en el sentido que las alianzas estratégicas están exentas de cumplir con los procedimientos ordinarios de contratación.

Así, si la reforma propone habilitar las alianzas estratégicas para la inversión en infraestructura, tales alianzas estratégicas para «desarrollar inversiones de infraestructura», estarían exoneradas de cumplir los procedimientos ordinarios de contratación. Es decir, no podría aplicarse los procedimientos de contratación ni sus principios a ese tipo de alianzas estratégicas, con lo cual tampoco se podrían ejercer las actividades de control y fiscalización ordinarias.

La reforma así considerada entra en abierta y evidente contradicción con lo señalado en el artículo 182 de la Constitución Política, el cual también conviene recordar, pues esta norma constitucional dispone:

“ARTÍCULO 182.- Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que

⁴ Contraloría General de la República. DFOE-DEC-2717 del 22 de marzo de 2024.

se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.” -énfasis agregados-

La norma constitucional es clara en que las obras públicas deben realizarse mediante contratación. Si bien dicho artículo refiere a la licitación, es claro, según lo ya ampliamente señalado en considerandos anteriores sobre la tipología de la contratación pública, que dicha previsión constitucional lo que impone es la necesidad de cumplir con los parámetros de la contratación pública, sea que el procedimiento concreto utilizado sea uno de los tipos de licitación, o bien, una figura específica que, como la concesión, igualmente cumpla con los parámetros esenciales de aquella.

Si JAPDEVA, como institución pública que es, pretendiere desarrollar un proyecto de inversión de infraestructura, ello es, de forma ineludible, una obra pública, y por tanto, necesariamente sujeto al proceso de contratación pública según lo indica el artículo 182 de la Constitución. Por el contrario, al amparo de la reforma que propone el proyecto de ley, si JAPDEVA pretende una alianza estratégica para desarrollar inversiones de infraestructura, ello es, también, obra pública, pero según la reforma, al ser una alianza estratégica, estaría exceptuada de los procedimientos de contratación, porque el artículo 3.h de la Ley General de Contratación Pública lo exime de ello. **De tal manera, es absolutamente evidente que la reforma propuesta se encuentra en abierta contradicción con el mandato constitucional de que lo relativo a obra pública debe tramitarse mediante contratación.**

Debe señalarse que las alianzas estratégicas son, en tesis de principio, constitucionales, pero siempre sujetas al principio de reserva de ley que así lo autorice para las instituciones involucradas, y se cumplan las demás previsiones del ordenamiento para su habilitación, pero **en la medida que tales alianzas involucren algún tipo de infraestructura, en ese ámbito concreto sí estaría vedada la figura de la alianza estratégica, por expresa disposición del artículo 182 de la Constitución Política.**

Bajo esta consideración, la reforma propuesta sería igualmente inconstitucional.

Esto es aún más relevante, al considerar las finalidades de JAPDEVA como institución pública, según se reseñó en el considerando anterior, pues de por medio se encuentra la administración y gestión de bienes del Estado, más allá del patrimonio natural propiamente dicho. Véase que si bien el inciso b) del artículo 5 bis que se propone, exceptúa de las alianzas estratégicas los bienes que sean patrimonio natural del Estado, si específica muy claramente, que las alianzas estratégicas que se propone, incluyen los bienes inmuebles propiedad o bajo administración de las partes, y si JAPDEVA es necesariamente una de esas partes, que administra, gestiona, posee y ejerce dominio sobre bienes propios y del Estado en general, que son bienes públicos, toda alianza estratégica para el desarrollo de inversión de infraestructura sobre bienes públicos, también estaría quedando exceptuada de la aplicación de los procedimientos de contratación.

Así las cosas, ya no sólo el desarrollo de inversión de infraestructura en general estaría siendo exceptuado de la contratación, sino también, incluso, el desarrollo de inversión de infraestructura sobre bienes inmuebles propiedad del Estado o bajo su administración, también estaría quedando fuera de los procedimientos de contratación, con la gravedad que ello implica de conformidad con lo preceptuado por el inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política, y que debe ser tenido en consideración en este tipo de casos.

Bajo estas consideraciones, **es claro que una norma que pretenda sustraer a la administración de la aplicación de los procedimientos de contratación pública para la construcción de obra pública, o para «desarrollar inversiones de infraestructura», estaría en abierta contradicción con lo expresamente señalado en el artículo 182 de la Constitución Política, y dependiendo del caso, incluso también podría determinarse contrario al artículo 121.14 de la Constitución.**

Así, si el artículo 5 del proyecto de ley 24.467, pretende modificar el artículo 5 bis de la Ley Orgánica de JAPDEVA, para que esta institución puede acordar alianzas estratégicas

para desarrollar inversiones de infraestructura, ello sería constitucionalmente inviable por contradecir lo preceptuado en el artículo 182 de la Constitución.”

Siendo la naturaleza jurídica del INDER el de una institución autónoma, según lo establece la ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012⁵, el criterio vertido por la Sala Constitucional recién citado, aplicaría de forma análoga a este, razón por la cual, el abrir la posibilidad de que el INDER utilice la figura de alianza estratégica para la construcción de infraestructura, tornaría la presente iniciativa en inconstitucional, por presentar roces con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política.

Finalmente, se llama la atención a que de acuerdo con la redacción actual de la reforma al artículo 46, se estaría eliminando el inciso f) el cual dispone: *“f) Todo acto realizado en contravención de lo dispuesto en este artículo será absolutamente nulo.”*

3. Aspectos de Técnica Legislativa

Respecto al Título, se recomienda mejorar su redacción, en aras de una mejor comprensión de las reformas pretendidas, pudiendo ser una opción:

“Reforma de los artículos 2, 3 y 46, y adición de un nuevo artículo 36 bis, a la ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012.”

Se recomienda separar cada reforma en artículos diferentes, cuyos enunciados expresen con claridad los cambios que se pretenden, ya que el enunciado actual del artículo único establece: *“Se reforma el artículo 2 y 46, se adiciona los incisos r y s al artículo 3 y se crea un artículo 36 Bis de la ley N.º 9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, para que se lea de la siguiente manera:”*

Esta redacción no aclara que la reforma al artículo 46 es únicamente sobre el inciso e), por lo que, de aplicarse dicho cambio, se estaría eliminando tácitamente el inciso f) del artículo, como se citó en líneas anteriores.

Respecto del transitorio, se llama la atención al hecho de que lo que se pretende con este artículo es establecer un plazo para que el Ejecutivo reglamente la ley, disposición que pertenece a la parte dispositiva de la norma y en realidad no es una norma transitoria.

⁵ ARTÍCULO 14.-Transformación del IDA en el Inder. *Transfórmase el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. Su domicilio legal será la ciudad de San José, sin perjuicio de que puedan establecerse dependencias o delegaciones territoriales en otros lugares del país.*



II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Se crea un vacío en la norma, ya que no se establece un mecanismo, ni se sienta responsabilidad sobre ningún ente u órgano de verificar el “beneficio demostrado”, ni se dispone como obligación de las PYMES y las PYMPAS, demostrar de algún modo su coadyuvancia en el desarrollo rural agroindustrial.

Se delimita la definición de PYMPAS a aquellas personas físicas o jurídicas que se dediquen a la producción agrícola primaria, cuya definición se encuentra en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N.º 37911-MAG del 19 de agosto de 2013.

El último párrafo de la definición de PYME resulta innecesario ya que no agrega nada a la parte dispositiva de la norma, llegando a ser una mera aclaración.

La reforma propuesta, habilitaría al INDER a suscribir alianzas estratégicas, para los casos específicos de Infraestructura agroindustrial, lo que tornaría la iniciativa en inconstitucional, por presentar roces con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución.

Se estaría eliminando el inciso f) del artículo 46 de la ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012, el cual dispone: “f) Todo acto realizado en contravención de lo dispuesto en este artículo será absolutamente nulo.”

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a) Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, en atención al artículo 119 de la Carta Política.

b) Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política, el conocimiento de este proyecto puede delegarse en una comisión con potestad legislativa plena.

c) Consultas

Obligatoria.

Instituto de Desarrollo Rural (INDER).



IV. FUENTES

Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, ley n° 8262 del 02 de mayo de 2002.

Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n° 9036 del 11 de mayo de 2012.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n° 28774 - 2024 del 01 de octubre de 2024.

Decreto Ejecutivo n° 37911-MAG. Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para Certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA), del 19 de agosto de 2013.

Contraloría General de la Republica. DFOE-DEC-2717 del 22 de marzo de 2024.

Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos. Informe AL-DEST-IJU-239-2024 del 12 de agosto de 2024.

Elaborado por: asv
/*lsch//29-4-2025
c. arch// 24315 IJU-SIST-SIL