ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL DE COMUNIDADES MEDIANTE LA REGULACIÓN DE LA COMPENSACIÓN DE TERRENOS ADQUIRIDOS CON RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF) ENTRE EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)

OLGA LIDIA MORERA ARRIETA
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N°25.459

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL DE COMUNIDADES MEDIANTE LA REGULACIÓN DE LA COMPENSACIÓN DE TERRENOS ADQUIRIDOS CON RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF) ENTRE EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)

Expediente N.°25.459

I. Identificación de la problemática

Esta iniciativa encuentra sustento en la discusión sostenida en la sesión extraordinaria N.° 20 de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, celebrada el 12 de marzo de 2026, con ocasión del análisis del expediente N.° 24.731, "DESAFECTACIÓN DE USO PÚBLICO Y AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL PARA QUE SEGREGUE Y DONE TERRENOS DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE MONTE LIRIO DE SAN GERARDO DE RÍO CUARTO, ALAJUELA". Dicho expediente tenía por objeto autorizar al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) para que segregara dos lotes del inmueble de su propiedad, inscrito en el Registro Público de la Propiedad Inmueble bajo el sistema de folio real matrícula N.° 313351-000, con una cabida de 652.632,46 m², correspondientes a los planos catastrados N.° A-297228-1995, con una medida de 2.194,31 m², y N.° A-940777-2004, con una medida de 5.334,76 m², y los donara a la Asociación de Desarrollo Integral de Monte Lirio de San Gerardo de Río Cuarto, para el desarrollo de sus proyectos. [1] En dicha sesión comparecieron autoridades del INDER, entre ellas el señor Ricardo Quesada Salas, presidente ejecutivo; el señor Mauricio Donato Sancho, director de Asuntos Jurídicos; y el señor Josué David Fernández Araya, director de Desarrollo Rural Territorial.[2]

---

[1] Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2024). Proyecto de ley: "Desafectación de uso público y autorización al Instituto de Desarrollo Rural para que segregue y done terrenos de su propiedad a la Asociación de Desarrollo Integral de Monte Lirio de San Gerardo de Río Cuarto, Alajuela", Expediente N.° 24.731. Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/SIL.aspx Recuperado: 24/03/2026.

[2] Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo (2026). Acta ordinaria N.° 20, jueves 12 de marzo de 2026. Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/SIL.aspx Recuperado: 24/03/2026.

En dicha sesión se evidenció que existe una limitación jurídica para titular, donar o regularizar terrenos adquiridos originalmente con recursos del FODESAF, aun cuando estos inmuebles hoy cumplen una función social, comunal y de desarrollo rural en los territorios. Precisamente, se expuso que esta situación no constituye un caso aislado, sino una problemática extendida en numerosos asentamientos del país, donde comunidades rurales organizadas enfrentan inseguridad jurídica pese a haber consolidado procesos de arraigo, uso productivo, organización comunal y mejoramiento de sus condiciones de vida. Por ello, la presente propuesta procura habilitar una solución legal que permita superar ese obstáculo histórico, facilitar la regularización de esos bienes y fortalecer el desarrollo rural de las comunidades, entendido no solo como acceso a la tierra, sino también como seguridad jurídica, organización territorial, inversión comunal y generación de oportunidades para la población rural.

Según fue expuesto por las autoridades del INDER en dicha audiencia, la limitación existente no deriva de la titularidad registral del inmueble, sino del régimen jurídico aplicable por el origen de los recursos con que fue adquirido. En consecuencia, aun cuando los terrenos figuren a nombre del INDER, deben observar las limitaciones asociadas al destino legal de los recursos con que fueron adquiridos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, los cuales circunscriben los beneficios del Fondo a personas en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad económica y establecen que sus recursos financian programas y servicios dirigidos a esa población. Esta situación obliga a verificar tales condiciones para determinados actos de disposición o titulación y genera una tensión entre la finalidad histórica de esos recursos y la realidad actual de comunidades rurales que, con el paso del tiempo, han consolidado procesos organizativos, comunales y productivos que requieren seguridad jurídica. [3]

La problemática también revela una paradoja institucional. En numerosos casos, las familias o comunidades beneficiarias accedieron originalmente a estos predios dentro de esquemas de atención a la pobreza; sin embargo, el transcurso del tiempo, el arraigo territorial, la actividad productiva y la organización comunal han permitido mejorar sus condiciones de vida. Precisamente por ello, mantener sin ajuste el mismo criterio restrictivo de origen termina obstaculizando la formalización patrimonial de procesos de desarrollo rural que, en los hechos, reflejan una evolución positiva de sus beneficiarios.

[3] Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974). Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687 Recuperado: 24/03/2026.

Asimismo, en la audiencia legislativa se informó que el INDER y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han iniciado acercamientos institucionales para construir una ruta de solución, incluyendo la conformación de un equipo de trabajo y la elaboración de inventarios de predios afectados por esta situación. Ello confirma que existe conciencia institucional sobre la necesidad de resolver este obstáculo y que la presente iniciativa legislativa puede constituirse en un instrumento habilitante para encauzar esa solución de manera ordenada, uniforme y jurídicamente segura.[4]

II. Antecedentes

La transformación del antiguo Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el actual Instituto de Desarrollo Rural (INDER), mediante 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”, del 11 de mayo de 2012, supuso un cambio sustantivo en la concepción de la intervención pública en los territorios rurales. En efecto, el tránsito institucional no se limitó a una modificación denominativa, sino que implicó el paso de un modelo centrado primordialmente en la adjudicación de tierras y en la lógica de la reforma agraria, hacia un enfoque más amplio de desarrollo rural territorial, orientado a promover procesos integrales de inclusión social, fortalecimiento productivo, organización comunitaria y dinamización económica en los territorios rurales.[5]

No obstante, dicha transición también arrastró situaciones jurídicas originadas bajo el marco normativo anterior, especialmente en relación con bienes inmuebles adquiridos con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). En distintos momentos, el entonces IDA adquirió terrenos financiados con dichos recursos con el propósito de destinarlos a poblaciones en condición de vulnerabilidad social, conforme a la finalidad redistributiva y de combate a la pobreza que caracteriza al FODESAF.

---

[4] Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo (2026). Acta ordinaria N.° 20, jueves 12 de marzo de 2026. Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/SIL.aspx Recuperado: 24/03/2026.

[5] Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012). Ley N.° 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y creación del Sector Desarrollo Rural y Territorio. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=72582 . Recuperado: 24/03/2026.

Con la entrada en vigencia de la Ley N.° 9036 y la consolidación del nuevo modelo institucional del INDER, muchos de esos inmuebles pasaron a insertarse dentro de procesos de desarrollo rural con un alcance más amplio, vinculados no solo a personas físicas en condición de pobreza, sino también a organizaciones, asociaciones de desarrollo, emprendimientos productivos y otras formas de gestión territorial orientadas al bienestar colectivo de las comunidades rurales.

Es precisamente en ese punto donde surge la situación que motiva la presente iniciativa. Mientras los recursos del FODESAF se rigen por la Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y responden a una lógica de atención focalizada hacia personas en condición de pobreza y pobreza extrema, el INDER actúa bajo un marco normativo distinto, dirigido al desarrollo rural territorial integral, cuyos beneficiarios pueden ser tanto personas físicas como personas jurídicas, siempre que sus iniciativas contribuyan al desarrollo de los territorios rurales.

Esta diferencia de finalidades y regímenes jurídicos ha generado una tensión práctica y normativa respecto de ciertos inmuebles adquiridos con recursos FODESAF, pues, aunque actualmente se encuentran bajo la administración del INDER y cumplen funciones comunales, productivas o de desarrollo territorial, conservan una restricción asociada al origen de sus recursos. Ello dificulta procesos de titulación, donación, regularización o disposición, aun en casos donde los terrenos han sido efectivamente incorporados a dinámicas legítimas de desarrollo rural y beneficio comunitario.

En consecuencia, persiste una situación jurídica pendiente de resolución, derivada de la coexistencia de dos marcos normativos con finalidades distintas sobre un mismo bien inmueble: por un lado, el régimen de protección social vinculado al origen de los fondos con que fue adquirido; y, por otro, el régimen actual de desarrollo rural territorial que orienta la actuación del INDER. Esta superposición normativa ha generado obstáculos administrativos y jurídicos que justifican una intervención legal específica, a fin de dotar de seguridad jurídica a los procesos de regularización y asegurar una solución compatible con el interés público y el desarrollo de las comunidades rurales, así como con los principios de razonabilidad, seguridad jurídica y eficacia de la acción pública.

III. Justificación

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en la imperativa necesidad de resolver una inconsistencia jurídica y técnica histórica derivada de la transición del modelo de reforma agraria al desarrollo rural territorial, En ese contexto el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) es, por definición del artículo 2 de la Ley N.º 9036, el ente público autónomo de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, especializado en la gobernanza y ejecución de políticas de desarrollo rural bajo un enfoque de territorialidad, Por su parte, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado por la Ley N° 5662, constituye un patrimonio de interés público administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya finalidad legal es exclusivamente el financiamiento de programas y servicios para instituciones del Estado que atienden a personas en situación de pobreza básica y pobreza extrema. [6] [7]

Por lo anterior, se produce una colisión de naturalezas jurídicas cuando tierras adquiridas originalmente con recursos de FODESAF bajo una lógica de asistencia social se encuentran hoy bajo la administración del INDER, quien según el artículo 83 de su ley de creación es el sucesor legal del antiguo Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y ha heredado la titularidad de todos sus activos, derechos y obligaciones. No obstante, también se genera una incompatibilidad en cuanto al perfil de los beneficiarios, ya que mientras la Ley N.º 5662 exige una condición de vulnerabilidad socioeconómica extrema, la Ley N° 9036 define un perfil de beneficiario orientado al desarrollo rural integral, que incluye a personas físicas o jurídicas con visión productiva, capacidad de gestión y arraigo territorial, quienes no necesariamente se encuentran en los niveles de pobreza exigidos por FODESAF.[8] [9]

---

[6] Ídem

[7] Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974). Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687 Recuperado: 24/03/2026.

[8] Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012). Ley N.° 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y creación del Sector Desarrollo Rural y Territorio. Disponible en: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=72582 . Recuperado: 24/03/2026.

[9] Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974). Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Disponible en:

La dimensión cuantitativa del problema reafirma la necesidad de esta intervención legislativa. La existencia de 131 asentamientos y 956 predios vinculados a terrenos adquiridos con recursos del FODESAF permite advertir que el vacío normativo produce efectos relevantes sobre comunidades y familias rurales en distintas regiones del país. Por ello, la presente iniciativa representa una medida de alcance general orientada a corregir una inconsistencia histórica entre el régimen jurídico del FODESAF y las competencias actuales del INDER, habilitando una solución legal que permita sanear la situación patrimonial de esos inmuebles y avanzar en su regularización.

Figura 1. Asentamientos y predios vinculados a recursos FODESAF, por región de desarrollo, INDER.

REGIÓN	CANTIDAD DE ASENTAMIENTOS	NÚMERO DE PREDIOS
Brunca	17	87
Chorotega	9	73
Pacifico Central	14	181
Central	19	28
Huetar Norte	45	206
Huetar Caribe	27	381
TOTAL NACIONAL	**131**	**956**

Fuente: Elaboración Propia, Datos del Instituto Nacional de Desarrollo Rural.

La solución a este conflicto se plante mediante un mecanismo de compensación institucional, en virtud del cual el INDER, en ejercicio de su autonomía patrimonial conferida en el artículo 12 inciso n) de su ley, compense económicamente a la DESAF por el valor de dichos inmuebles, esta compensación debe realizarse tomando como base el avalúo originario o valor de adquisición inicial, lo cual es jurídicamente viable al tratarse de una operación de saneamiento entre entidades del mismo Estado para corregir un error de origen en el uso de los fondos, evitando

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687 Recuperado: 24/03/2026.

así un enriquecimiento sin causa por parte de la administración del FODESAF, a costa del presupuesto de desarrollo rural.

Asimismo, se autoriza expresamente mediante esta reforma a la DESAF para que se abstenga de aplicar cualquier mecanismo de indexación, actualización de valor o intereses sobre tales recursos, reconociendo que el paso del tiempo y el retraso en los procesos de titulación son contingencias administrativas institucionales no imputables a los beneficiarios finales, Con ello, se procura garantizar que el principio de justicia social y de seguridad jurídica prevalezca de manera que las familias campesinas y productores rurales puedan acceder a su título de propiedad libre de cargas financieras inalcanzables que desvirtuarían el fin último de la dotación de tierra.

Todo lo anterior debe desarrollarse bajo un marco de coordinación interinstitucional obligatoria, donde el INDER asume la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley N.° 9036. De esta manera, la ley procura armonizar técnicamente los fines de bienestar social previstos en la Ley N.° 5662 con los objetivos de desarrollo rural sostenible de la Ley N.° 9036, dar cierre a situaciones jurídicas de larga data y permitir que los recursos compensados retornen a la DESAF para su reinversión en la población meta original, al tiempo que el INDER fortalece la seguridad jurídica de los asentamientos y territorios bajo su ámbito de acción.

La prolongación de estas limitaciones por años o décadas genera inseguridad jurídica para asociaciones de desarrollo y comunidades rurales que ya han invertido esfuerzo, organización y recursos propios en infraestructura comunal y espacios de convivencia. En tales casos, la ausencia de una respuesta normativa oportuna no solo afecta la formalización de derechos, sino que debilita el papel del Estado como facilitador del desarrollo territorial.

Por las razones expuestas, someto a criterio de los señores y señoras diputados y diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY PARA PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL DE COMUNIDADES MEDIANTE LA REGULACIÓN DE LA COMPENSACIÓN DE TERRENOS ADQUIRIDOS CON RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF) ENTRE EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER) Y EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)

ARTÍCULO 1- Adiciónese un párrafo final al artículo 18 de la Ley N.° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, del 23 de diciembre de 1974, para que se lea de la siguiente manera:

> “Artículo 18.-
>
> (…)
>
> En los casos en que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) compense al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) los montos correspondientes a terrenos adquiridos mediante recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no aplicará indexación sobre tales montos, en resguardo de los intereses de los beneficiarios. Considerando condiciones de valoración técnica de previo a realizar la desafectación corresponderá al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) verificar, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley N.° 9036, “Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y creación de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural”, de 11 de mayo de 2012 y sus reformas.”

Rige a partir de su publicación.