

**ASAMBLEA LEGISLATIVA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO

"LEY DE CONDONACIÓN PARA DEUDORES DEL INDER Y SANEAMIENTO DE CUENTAS POR COBRAR POR CONCEPTO DE DOTACIÓN DE TIERRA Y ARRENDAMIENTOS DE FRANJA FRONTERIZA ANTES DEL PRONUNCIAMIENTO C-223-2015 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Corte de Saldos al 30 de abril de 2026 o a la fecha de promulgación de esta ley)"

PROYECTO DE LEY N.º _____

**De la Diputada Dinorah Barquero Barquero
Fracción Partido Liberación Nacional**

Abril de 2026

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO

"LEY DE CONDONACIÓN PARA DEUDORES DEL INDER Y SANEAMIENTO DE CUENTAS POR COBRAR POR CONCEPTO DE DOTACIÓN DE TIERRA Y ARRENDAMIENTOS DE FRANJA FRONTERIZA ANTES DEL PRONUNCIAMIENTO C-223-2015 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Corte de Saldos al 30 de abril de 2026 o a la fecha de promulgación de esta ley)"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente iniciativa crea un régimen excepcional y temporal de condonación para personas productoras agropecuarias con deudas moratorias ante el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), cuando su persecución resulta más gravosa social y fiscalmente que su depuración contable. La ratio-legis (propósito de la ley) es cerrar y unificar los regímenes parciales previos, asegurar criterios objetivos de morosidad y concentrar el esfuerzo público en la recuperación productiva rural y la gestión eficiente del portafolio del INDER.

Se parte de la experiencia normativa de las leyes N.º 9409, 10426 y 10531, que autorizaron condonaciones específicas con requisitos y umbrales de monto, pero que dejaron vacíos operativos significativos: traslapes en los rangos temporales de aplicación, umbrales de monto sin anclaje en los datos reales del portafolio, y ausencia de criterios diferenciados para personas jurídicas. Este proyecto consolida y sustituye ese mosaico, fija montos claros (hasta ₡15 millones: cien por ciento (100%); de más de ₡15 millones e igual o menor a ₡25 millones: cincuenta por ciento (50%) del monto adeudado), requisitos verificables y plazos ciertos, a petición de parte. Además, obliga a registrar los efectos contables conforme a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y a la normativa de la Contraloría General de la República (CGR) sobre depuración de cuentas.

Adicionalmente, la presente ley incorpora la condonación de deudas generadas por arrendamientos de la Franja Fronteriza otorgados por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) o el INDER con anterioridad al pronunciamiento C-223-2015 del 19 de agosto de 2015 de la Procuraduría General de la República, que vino a clarificar la competencia del INDER para administrar dichos terrenos. Dado que durante el período previo a ese pronunciamiento la situación jurídica era incierta, resulta equitativo y proporcional incluir estas obligaciones dentro del régimen de saneamiento que aquí se propone, en reconocimiento de la buena fe de los arrendatarios que operaron bajo un marco regulatorio que entonces carecía de la claridad normativa que hoy tiene.

I. Diagnóstico y problema público.

El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) mantiene, como resultado de décadas de intervenciones de tierra y crédito heredadas del ITCO/IDA, un portafolio con un segmento relevante de operaciones de bajo monto y alta antigüedad que, de acuerdo con estándares técnicos y regulatorios, califican como de recuperación altamente improbable. La persecución integral de ese universo —mediante cobro administrativo o judicial— es social y fiscalmente ineficiente: en numerosos casos, el costo institucional de continuar la gestión supera con creces el valor recuperable, al tiempo que perpetúa el impacto financiero y productivo sobre personas productoras de pequeña escala que forman parte de un sector muy vulnerable. Esta situación fragmenta la política pública, pues coexisten regímenes parciales de condonación (Leyes N.º 9409, 10426 y 10531), con criterios heterogéneos, ventanas temporales ya expiradas y traslapes en sus ámbitos de aplicación, generando tratos diferenciados que no solucionan de manera estructural el problema.

El problema público que aborda este proyecto es doble: a) el rezago y la atomización normativa en materia de saneamiento de deudas agropecuarias del INDER, y b) la ineficiencia social y fiscal de mantener la persecución de deudas de alta morosidad, con efectos adversos sobre la reactivación rural, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad financiera del propio Instituto.

II. Importancia socioeconómica y de derechos humanos.

1. Seguridad alimentaria y empleo rural. La pequeña y mediana agricultura aporta empleo e ingresos en territorios rurales con menor diversificación económica. El sobreendeudamiento y la morosidad crónica generan exclusión del crédito formal, descapitalización y abandono de unidades productivas, con impacto en encadenamientos locales y en el abastecimiento interno de alimentos.

2. Enfoque de género y juventudes rurales. La carga de deudas improductivas afecta de manera diferenciada a mujeres y jóvenes rurales, quienes enfrentan mayores barreras de acceso a financiamiento y activos productivos. El rescate de carteras de bajo monto permite reinsertar a estos grupos en la actividad económica con mejores perspectivas de formalización y acceso a programas públicos.

3. Shock de costos e impactos climáticos. En los años recientes la volatilidad de insumos críticos (fertilizantes, agroquímicos, maquinaria, alimento para animales) y eventos hidrometeorológicos asociados a la variabilidad climática han comprimido márgenes y mermado la capacidad de pago de la agricultura familiar. La condonación focalizada y temporal que aquí se propone es un instrumento de estabilización para evitar salidas definitivas del tejido productivo.

III. Urgencia de la intervención.

1. Periodo de aplicación claro e igual para todos. Se establece un corte de saldos al 31 de diciembre de 2025 y una ventana de recepción de solicitudes de seis meses a partir de la vigencia de la ley. Esto permite ordenar expedientes, cuantificar impactos

y ejecutar el saneamiento dentro del ciclo presupuestario inmediato, reduciendo la incertidumbre de las personas productoras y del propio INDER.

2. Riesgo de pérdida de valor y litigiosidad. La experiencia comparada y sectorial muestra que demoras adicionales degradan el valor de garantías y elevan los costos de cobranza y litigación, sin mejoras en tasas de recuperación. La postergación prolonga la inmovilización de activos, impide el uso pleno de la tierra y eleva los gastos administrativos.

3. Reactivación con criterio de progresividad. El diseño de umbrales por monto concentra el alivio en operaciones pequeñas y medianas, típicas de la agricultura familiar y de transición. El beneficio a petición del beneficiado directo asegura que solo quienes requieren realmente el saneamiento lo soliciten, con verificación documental.

IV. Razonabilidad fiscal, contable y de control.

1. Alineamiento con buenas prácticas de gestión de cartera pública. El proyecto exige la motivación técnica por el alto grado de morosidad y el registro contable conforme a las NICSP aplicables a instrumentos financieros. Con ello se fortalece la transparencia, la comparabilidad y la integridad de los estados financieros del INDER.

2. Economía procesal y costo-beneficio. El levantamiento de gravámenes en condonación total y la modificación en condonación parcial optimizan costos registrales y evitan la prosecución de procesos de cobro con baja probabilidad de éxito.

3. Sustitución normativa ordenada. La derogatoria expresa de las Leyes N.º 9409, 10426 y 10531 elimina duplicidades, solapamientos y traslapes temporales identificados en la aplicación de esos regímenes, consolidando un régimen único con un periodo de aplicación claro e igual para todos. Se otorga un mandato reglamentario de noventa (90) días para precisar procedimientos y documentación mínima, sin impedir la aplicación inmediata cuando el expediente esté completo.

4. Costo de oportunidad y salvaguarda del patrimonio institucional. Se reconoce que toda condonación implica para el INDER dejar de percibir recursos que podrían ser reinvertidos en la adquisición de nuevas tierras para familias sin acceso. Por ello, la ley establece obligaciones de transparencia sobre ese impacto y mecanismos para evitar que el régimen genere incentivos al no pago de deudas vigentes.

V. Coherencia con la política de desarrollo rural y los ODS.

La iniciativa es coherente con los fines de la Ley N.º 9036 (desarrollo territorial rural), al reactivar unidades productivas y recuperar la función social de la tierra, y contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 2 (Hambre cero y agricultura sostenible), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico),

ODS 10 (Reducción de las desigualdades), ODS 12 (Producción y consumo responsables) y ODS 13 (Acción por el clima), al incorporar criterios de vulnerabilidad y adaptación.

VI. Efectos esperados.

- Saneamiento contable del portafolio de alta morosidad del INDER con impacto positivo en los indicadores de calidad de cartera y en la eficiencia del gasto administrativo.
- Reactivación productiva de unidades agropecuarias pequeñas y medianas, mediante eliminación de pasivos improductivos y recuperación del acceso a servicios financieros formales.
- Reducción de la litigiosidad y de los costos de gestión de cobro, con enfoque de economía procesal y de rendición de cuentas.
- Mayor focalización del esfuerzo institucional en acompañamiento técnico y proyectos de inversión rural, en lugar de la administración crónica de cartera de alta morosidad.
- Mejoramiento de la condición económica de las familias, disminuyendo la necesidad de recurrir a créditos informales de alto costo.
- Regularización jurídica de la situación de arrendatarios de Franja Fronteriza que contrajeron obligaciones antes de que el pronunciamiento C-223-2015 de la PGR clarificara el régimen competencial del INDER.

VII. Proporcionalidad y salvaguardas.

El proyecto excluye operaciones superiores a \$25 millones, exige motivación caso por caso dentro de los límites fijados y prohíbe condonaciones múltiples por la misma unidad productiva o lote de vivienda. Establece requisitos adicionales para personas jurídicas, a fin de evitar que entidades con capacidad de pago real se beneficien indebidamente. Asimismo, establece un régimen de transparencia y reportes periódicos —incluyendo el impacto sobre la capacidad adquisitiva de tierras del INDER—, y la obligación de armonización contable interna. Este diseño equilibra el alivio necesario para la agricultura familiar con la protección del interés fiscal y el control externo.

Por las razones expuestas, se justifica la aprobación de la presente ley, como medida extraordinaria, proporcional, con un periodo de aplicación claro e igual para todos, que rescata capacidades productivas, ordena el marco jurídico vigente y optimiza el uso de recursos públicos.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE CONDONACIÓN PARA DEUDORES DEL INDER Y SANEAMIENTO DE CUENTAS POR COBRAR POR CONCEPTO DE DOTACIÓN DE TIERRA Y ARRENDAMIENTOS DE FRANJA FRONTERIZA ANTES DEL PRONUNCIAMIENTO C-223-2015 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Corte de Saldos al 30 de abril de 2026 o a la fecha de promulgación de esta ley)

Artículo 1.---Objeto, alcance y competencia.

Se autoriza al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) para condonar, a petición de parte, de manera total o parcial, las deudas morosas por concepto de principal, intereses corrientes, moratorios y pólizas, de predios otorgados antes del 30 de abril de 2026 por el ITCO, el IDA y el INDER a personas físicas o jurídicas; aunque los títulos de propiedad e inscripción se hubieran registrado con posterioridad a esa fecha, utilizando como fecha de corte de los saldos de las cuentas por cobrar la entrada en vigencia de esta ley. La competencia para resolver corresponderá a la Junta Directiva del INDER, la cual podrá delegar en la Presidencia Ejecutiva conforme a derecho.

Adicionalmente, se condonarán las deudas por concepto de arrendamientos de la Franja Fronteriza contraídas antes del pronunciamiento C-223-2015 del 19 de agosto de 2015 de la Procuraduría General de la República, conforme a lo establecido en el artículo 4 bis de esta ley.

Artículo 2.---Personas beneficiarias.

Podrán acogerse personas físicas o jurídicas cuya actividad principal sea agropecuaria y que mantengan obligaciones con el INDER derivadas de los actos indicados en el artículo 1, según el artículo 4 de esta ley.

En el caso de personas jurídicas, además de los requisitos del artículo 5, deberán aportar estados financieros auditados o certificación contable del periodo fiscal anterior a la solicitud, emitida por un contador público autorizado, con el fin de que la autoridad competente pueda verificar la ausencia de capacidad de pago real. La existencia de activos realizables suficientes para cubrir el saldo adeudado excluirá a la persona jurídica del beneficio, independientemente del cumplimiento de los demás requisitos.

Artículo 3.--- Umbrales de monto y porcentaje de condonación.

a) Toda operación con saldo total (principal más accesorios) igual o menor a quince millones de colones (₡15.000.000) podrá ser condonada hasta en un cien por ciento (100%).

b) Las operaciones con saldo total (principal más accesorios) mayor a quince millones de colones (₡15.000.000) y hasta veinticinco millones de colones (₡25.000.000) inclusive, podrán ser condonadas hasta en un cincuenta por ciento (50%) del saldo total adeudado.

No se aplicará este régimen a operaciones con saldo superior a veinticinco millones de colones (₡25.000.000). En todos los casos, la autoridad competente deberá motivar el porcentaje otorgado dentro de los límites anteriores, con base en los criterios técnicos del artículo 4.

Los umbrales establecidos en este artículo deberán ser ajustados por decreto ejecutivo, a propuesta del INDER y con criterio de la Contraloría General de la República, cuando los datos actualizados del portafolio institucional demuestren que la distribución real de saldos hace necesaria una revisión para garantizar la efectividad del régimen. Los datos del portafolio del INDER revelan que el monto máximo de las operaciones de su cartera es de ₡49 millones, lo que sustenta técnicamente la pertinencia del mecanismo de ajuste aquí previsto.

Artículo 4.---Criterios técnicos de morosidad y saneamiento.

Para efectos de esta ley, se considerarán operaciones de alta morosidad aquellas que, acumulativamente o según reglamento, presenten al menos los siguientes elementos objetivos:

a) Mora igual o superior a sesenta (60) meses a la fecha de la solicitud, o gestiones de cobro judicial o extrajudicial infructuosas debidamente documentadas. Este plazo reconoce que las operaciones del INDER se estructuran con cuotas anuales, con un plazo total de hasta treinta (30) años que incluye cinco (5) años de periodo de gracia, y que el historial de la cartera institucional registra una morosidad promedio de entre diez (10) y quince (15) cuotas anuales.

b) Garantías inexistentes, extinguidas, no realizables o con valor de realización insuficiente para cubrir el saldo, según avalúo técnico vigente.

c) Verificación de que la propiedad se utiliza para los fines productivos agropecuarios para los cuales fue adjudicada, conforme a los objetivos del desarrollo rural de las Leyes N.º 2825, N.º 6735 y N.º 9036; o, en su defecto, acreditación de afectación socioeconómica o productiva que impida razonablemente tanto el uso pleno de la tierra como el pago de la deuda, por causas sobrevenidas debidamente documentadas (tales como condición de

pobreza, discapacidad, jefatura de hogar monoparental, eventos climáticos adversos o fitosanitarios), conforme a parámetros objetivos del reglamento.

El cumplimiento del inciso c) se evaluará de forma alternativa: bastará acreditar el uso correcto de la tierra o la afectación sobrevenida. No se requerirá probar ambas condiciones simultáneamente.

El INDER deberá registrar los efectos contables del deterioro y la baja de estos activos financieros conforme a las NICSP aplicables al reconocimiento de pérdidas por deterioro y depuración de cuentas por cobrar, y a la normativa de la CGR vigente.

Artículo 4 bis.---Criterios especiales para arrendamientos de Franja Fronteriza.

Para efectos de la condonación de deudas por arrendamientos de la Franja Fronteriza indicada en el artículo 1 párrafo segundo, se aplicarán los siguientes criterios especiales:

a) Que la deuda corresponda a arrendamientos contratados con el IDA o el INDER antes del 19 de agosto de 2015, fecha del pronunciamiento C-223-2015 de la Procuraduría General de la República que clarificó la competencia del INDER para administrar los terrenos de la Franja Fronteriza.

b) Que el arrendatario haya actuado de buena fe y esté utilizando el predio para los fines establecidos en el contrato o para actividades agropecuarias, habitacionales o comerciales compatibles con el régimen de la Franja Fronteriza.

c) Que el arrendatario no cuente con activos realizables suficientes para cubrir el saldo adeudado, según declaración jurada y verificación institucional.

Las concesiones de Franja Fronteriza formalizados con posterioridad al 19 de agosto de 2015 no quedan amparadas por este artículo y se regirán por el régimen general de arrendamientos del INDER.

Artículo 5.--- Requisitos de acceso (a petición de parte).

La persona interesada deberá:

a) Presentar solicitud formal de condonación ante la oficina territorial del INDER que corresponda, identificando las operaciones a acoger y su saldo.

b) Aportar declaración jurada sobre su condición productiva y socioeconómica, y la documentación que el reglamento exija.

c) Acreditar el uso actual de la propiedad conforme a uno o varios objetivos del desarrollo rural establecidos en las Leyes N.° 2825, N.° 6735 y N.° 9036, o justificar causas sobrevenidas que lo impidan temporalmente.

d) No haber recibido condonación previa total por la misma operación o predio (lote, granja o parcela) al amparo de la presente ley o de leyes anteriores. En el caso de operaciones que hubieren sido objeto de condonación parcial al amparo de las Leyes N.° 9409, 10426 o 10531, el beneficio de esta ley operará únicamente sobre el saldo residual no condonado, siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos. Con el fin de garantizar un trato igualitario, las personas que en su momento recibieron condonaciones bajo regímenes menos favorables podrán acogerse a esta ley por el saldo residual que corresponda, sin que ello implique condonación múltiple de la misma operación. En caso de existir varias operaciones o predios, el beneficio se evaluará por unidad productiva.

e) Las personas jurídicas aportarán adicionalmente los estados financieros o la certificación contable indicados en el artículo 2, párrafo segundo.

Artículo 6.--- Plazos y trámite.

1. Plazo de solicitud: las solicitudes podrán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

2. Resolución: la Administración resolverá motivadamente dentro de los ciento ochenta (180) días naturales siguientes a la radicación completa del expediente.

3. Prioridad: el INDER establecerá un sistema de priorización transparente para casos de pequeña producción familiar y vulnerabilidad acreditada.

Artículo 7.--- Levantamiento de gravámenes y gestión registral.

En los casos de condonación total, el INDER realizará a título gratuito el levantamiento de los gravámenes e hipotecas relacionados con las operaciones condonadas, mediante exhorto u otro mecanismo que acuerde con el Registro Nacional; en condonaciones parciales, procederá la modificación de los gravámenes e hipotecas correspondiente. Los costos notariales, cuando se opte por notariado externo, serán asumidos por la persona interesada.

Artículo 8.--- Prohibición de condonaciones múltiples, transparencia e impacto institucional.

Ninguna persona física o jurídica podrá recibir más de una condonación por la misma unidad productiva o lote destinado a vivienda.

El INDER publicará trimestralmente un informe agregado (sin datos personales) que incluirá: a) número de operaciones tramitadas, aprobadas y denegadas; b) saldos totales saneados por tramo de condonación; c) efectos contables en los estados financieros institucionales; y d) estimación del impacto acumulado sobre la capacidad presupuestaria del INDER para la adquisición de nuevas tierras destinadas a familias sin acceso. Dicho informe será remitido a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda.

Artículo 9.--- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo, a propuesta del INDER, emitirá el reglamento de esta ley dentro de los noventa (90) días naturales siguientes a su publicación. El reglamento deberá desarrollar al menos los siguientes aspectos: procedimiento de solicitud y documentación mínima exigible; parámetros objetivos para la verificación del uso correcto de la tierra y de la afectación socioeconómica; criterios para la evaluación de estados financieros de personas jurídicas; sistema de priorización de expedientes; y procedimiento específico para la condonación de arrendamientos de Franja Fronteriza. La ausencia de reglamento no impedirá la aplicación de la ley cuando existan elementos normativos y técnicos suficientes en el expediente.

Artículo 10.--- Derogatorias.

Deróguense expresamente las leyes N.º 9409, N.º 10426 y N.º 10531. Cualquier referencia normativa a estas disposiciones deberá entenderse hecha a la presente ley. Los expedientes de solicitud iniciados al amparo de las leyes derogadas que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de esta ley podrán ser reconducidos al presente régimen a elección del solicitante, dentro del plazo del artículo 6.

Transitorio I.---Corte de saldos y ventana especial.

Para efectos de elegibilidad, serán posibles beneficiarios los predios asignados antes del 31 de diciembre de 2025 por el ITCO, el IDA y el INDER a personas físicas o jurídicas, aunque los títulos de propiedad e inscripción se hubieran registrado con posterioridad a esa fecha. La fecha de corte de los saldos de las cuentas por cobrar será la de 30 de abril de 2026 o a la fecha de entrada en vigor de esta ley). Sin perjuicio del plazo general del artículo 6, las solicitudes podrán presentarse hasta el 30 de junio de 2026. Si el plazo general de seis meses resultare más amplio, prevalecerá este último en beneficio de las personas interesadas.

Transitorio II.---Armonización contable.

En un plazo máximo de noventa (90) días naturales a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el INDER actualizará sus políticas contables y manuales de procedimiento, (si existiesen), para armonizarlos con esta normativa, con las NICSP aplicables y con la normativa de la CGR en materia de saneamiento de cuentas.

Transitorio III.---Diagnóstico de cartera y ajuste de umbrales.

Dentro de los sesenta (60) días naturales siguientes a la publicación de esta ley, el INDER remitirá a la Asamblea Legislativa un informe técnico sobre la distribución actualizada del portafolio de deudas elegibles, desagregado por tramo de monto, antigüedad, tipo de persona beneficiaria (física o jurídica) y provincia. Este informe servirá de base para que el Poder Ejecutivo, mediante decreto fundado, pueda ajustar los umbrales del artículo 3 conforme al procedimiento ahí establecido.

Transitorio IV.---Reconocimiento de operaciones canceladas en buen estado.

Las personas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley hubieran cancelado en su totalidad las operaciones originadas en la adjudicación de tierras o en concesiones de la Franja Fronteriza referidos en el artículo 1, y que hayan acreditado el pago íntegro de las mismas, conforme a la normativa civil y comercial se debe entender con que se realizó un buen pago y tendrán prelación en el acceso a nuevos programas de financiamiento del INDER, en reconocimiento de su cumplimiento oportuno. El reglamento establecerá el mecanismo de acreditación y los beneficios específicos aplicables.

Rige a partir de su publicación.

DINORAH BARQUERO BARQUERO
DIPUTADA
Partido Liberación Nacional