

Al contestar refiérase
al oficio n.º **06467**

29 de mayo, 2026
DFOE-SOS-0258

Señora
Mariana Zamora Guzmán
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas VIII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado “*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 legislativo n.º 25.459

Nos referimos al oficio n.º AL-CPÉMUN-1162-2026 del 27 de abril de 2026, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “*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)*”, tramitado en el expediente legislativo n.º 25.459; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes en su exposición de motivos

El proyecto de ley propone adicionar un párrafo final al artículo 18 de la Ley n.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con el objetivo de regular un mecanismo de compensación entre el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) respecto de terrenos adquiridos originalmente con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). La exposición de motivos señala que existe una problemática jurídica derivada de inmuebles que fueron adquiridos con recursos de FODESAF y que actualmente se encuentran bajo administración del INDER, pero cuya regularización, titulación, donación o disposición se ve limitada por el origen de los fondos utilizados para su adquisición.

DFOE-SOS-0258

2

29 de mayo, 2026

En ese sentido, el proyecto parte de la existencia de una tensión entre la finalidad legal del FODESAF, dirigida a la atención de personas en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad económica, y el régimen actual del INDER, orientado al desarrollo rural territorial. Asimismo, se indica que la problemática comprende 131 asentamientos y 956 predios vinculados a terrenos adquiridos con recursos FODESAF, por lo que la iniciativa busca habilitar una solución legal que permita sanear su situación patrimonial y brindar seguridad jurídica a comunidades rurales.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

El proyecto de ley bajo análisis propone adicionar un párrafo final al artículo 18 de la Ley n.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, con el propósito de regular un mecanismo de compensación entre el INDER y el MTSS, respecto de terrenos adquiridos con recursos del FODESAF. En concreto, dispone que en los casos en que el INDER compense al MTSS los montos correspondientes a estos terrenos, dicho Ministerio no aplicará indexación sobre tales montos, en resguardo de los intereses de los beneficiarios; además, establece que previo a realizar la desafectación corresponderá al INDER verificar, bajo su responsabilidad, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley n.º 9036, Ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el INDER.

Ahora bien, se estima oportuno señalar que, si bien la iniciativa plantea incorporar la regulación propuesta como un párrafo final al artículo 18 de la Ley n.º 5662, no es clara la relación directa entre el contenido actual de dicho artículo y la materia específica que se pretende regular. Lo anterior, por cuanto la propuesta introduce un mecanismo particular de compensación interinstitucional vinculado con terrenos adquiridos originalmente con recursos del FODESAF y actualmente bajo administración del INDER, aspecto que parece responder a una situación patrimonial e institucional específica. En ese sentido, se considera conveniente que se valore si la materia propuesta debe regularse mediante un apartado diferente o incluso mediante una ley especial, de forma que exista mayor claridad normativa sobre el alcance, condiciones y efectos del mecanismo que se pretende habilitar.

En ese contexto, resulta relevante tener presente que los recursos del FODESAF se encuentran sujetos a una finalidad legal específica. Al respecto, este Órgano Contralor ha indicado¹ que la Ley n.º 5662 crea dicho Fondo y define como finalidad específica el financiamiento de programas y servicios de instituciones del Estado y otras expresamente

¹ Contraloría General de la República. Oficio n.º DFOE-BIS-0028 del 25 de enero de 2023.

DFOE-SOS-0258

3

29 de mayo, 2026

autorizadas en esa ley, con el fin de beneficiar a personas en situación de pobreza o pobreza extrema. Asimismo, ha señalado que los destinos específicos constituyen asignaciones presupuestarias predefinidas por la Constitución Política o por ley para la realización de un gasto particular, respecto de las cuales la Administración no cuenta con libre disponibilidad.

En consecuencia, si bien es facultad del legislador valorar la forma de atención de la problemática expuesta en la motivación del proyecto, se recomienda que la regulación propuesta incluya una forma de delimitar expresamente el alcance del mecanismo de compensación, a fin de evitar que pueda interpretarse como una habilitación general para utilizar, directa o indirectamente, recursos asociados al FODESAF en finalidades distintas a las previstas en su régimen legal propio. Esta precisión resulta especialmente relevante, dado que el propio proyecto parte de la coexistencia de dos regímenes jurídicos con finalidades distintas: por una parte, el régimen del FODESAF, asociado a la atención de población en condición de pobreza y pobreza extrema, y por otra, el régimen del INDER, orientado al desarrollo rural territorial.

Tal interpretación es consistente con criterios previos del Órgano Contralor en la materia, en los cuales se ha considerado relevante distinguir entre la fuente de financiamiento de determinados recursos y el destino específico definido por el legislador. Al respecto, se ha señalado:

“La Ley n.º 7800, en su artículo 87, establece las fuentes de financiamiento del ICODER y, de manera puntual, en su inciso e), define un destino específico asociado al deporte y recreación para personas con discapacidad, cuya fuente de financiamiento proviene del FODESAF. (...). El Fondo tiene sus cimientos en la Ley n.º 5662, y define, en sus artículos 2º y 3º, que sus recursos deben dirigirse a determinados beneficiarios, con el objetivo de atender la finalidad asociada a pobreza y pobreza extrema. (...) Tanto la DESAF, como el ICODER, cada uno en su ámbito de competencias, deben determinar, a priori, la norma de rango legal y el destino específico asociado a ésta, a efecto de aplicar el marco o esquema de control que corresponda, sean las normas dispuestas en la Ley n.º 5662 para los recursos y beneficiarios cuyo destino está asociado a pobreza o pobreza extrema o las normas contenidas en la Ley n.º 7800, para el caso concreto de recursos destinados al deporte y la recreación para personas con discapacidad (específicamente el artículo 87, inciso e).”²

Por ello, se estima conveniente que el texto normativo precise que el mecanismo de compensación aplica únicamente respecto de las situaciones históricas expuestas en la iniciativa y sobre inmuebles previamente adquiridos, identificados e inventariados, cuya situación derive del uso original de recursos del FODESAF. Esta delimitación contribuiría a

² Contraloría General de la República. Oficio n.º DFOE-BIS-0860 (13986) del 5 de octubre de 2023.

DFOE-SOS-0258

4

29 de mayo, 2026

resguardar el destino específico del Fondo, reducir riesgos de interpretación extensiva y evitar que la norma pueda constituirse en un precedente para destinar recursos del FODESAF a finalidades propias del régimen de desarrollo rural territorial del INDER.

Adicionalmente, se recomienda valorar los posibles efectos patrimoniales de la compensación prevista. La exposición de motivos indica que la compensación institucional se realizaría tomando como base el avalúo originario o valor de adquisición inicial de los inmuebles; sin embargo, el texto normativo propuesto no incorpora con igual claridad esa base de cálculo, sino que se limita a señalar que el MTSS no aplicará indexación sobre los montos correspondientes a terrenos adquiridos mediante recursos del FODESAF.

Desde la perspectiva de la Hacienda Pública, dicha precisión resulta relevante, en tanto la utilización del avalúo originario o valor de adquisición inicial, aunada a la no aplicación de indexación, podría generar una diferencia entre el valor histórico reconocido y el valor real actual de los recursos públicos involucrados en detrimento del fondo. En tal sentido, el monto que retornaría al FODESAF podría no reflejar el valor actualizado de los recursos originalmente destinados a la adquisición de dichos bienes, con posibles efectos sobre el patrimonio del Fondo y sobre la disponibilidad de recursos para su población meta.

En relación con lo anterior, se estima conveniente que el proyecto incorpore una justificación técnica y financiera suficiente sobre la razonabilidad de utilizar el avalúo originario o valor de adquisición inicial como base de compensación, así como sobre la decisión de excluir la indexación o actualización de valor. Asimismo, se recomienda que el texto normativo defina expresamente el órgano técnico competente para realizar la valoración de los inmuebles o determinar el monto correspondiente, así como los parámetros que deberán observarse para tales efectos, a fin de reducir márgenes de discrecionalidad y dotar de mayor seguridad jurídica el procedimiento previsto.

De igual forma, dada la naturaleza de los recursos involucrados y los posibles efectos sobre el FODESAF, se estima pertinente que la iniciativa sea consultada a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) y al Ministerio de Hacienda, a fin de contar con el criterio de ambas instancias, la primera vinculada con la administración, seguimiento y sostenibilidad financiera de los recursos asociados a dicho Fondo, y la segunda, por ser la instancia técnica especializada en la valoración de bienes inmuebles del Estado. Lo anterior resulta relevante tanto para el proceso de formación de la ley como para la valoración de los efectos técnicos, financieros y presupuestarios que podría generar el mecanismo propuesto.

Finalmente, se recomienda valorar si la figura de compensación constituye el mecanismo jurídico adecuado para atender la situación expuesta en la iniciativa, particularmente considerando que los terrenos fueron adquiridos originalmente con recursos sujetos a un destino específico. En ese sentido, es importante analizar si dicha

DFOE-SOS-0258

5

29 de mayo, 2026

figura permite resolver adecuadamente la situación patrimonial descrita y desvincular los inmuebles de su origen financiero, sin afectar el régimen legal propio del FODESAF ni generar riesgos para la Hacienda Pública.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General identifica aspectos que podrían fortalecer la iniciativa propuesta, particularmente en cuanto a valorar la ubicación normativa de la regulación, dado que no hay claridad de su relación directa con el artículo 18 de la Ley n.º 5662. Asimismo, se recomienda delimitar expresamente que el mecanismo aplica únicamente a situaciones históricas y a inmuebles previamente adquiridos, identificados e inventariados, a fin de evitar interpretaciones extensivas que permitan destinar recursos asociados al FODESAF a finalidades distintas a las previstas en su régimen legal propio.

De igual forma, se considera relevante valorar los posibles efectos patrimoniales de la compensación prevista, especialmente por el uso del avalúo originario o valor de adquisición inicial y la no aplicación de indexación, actualización de valor o intereses, así como considerar si la compensación constituye el mecanismo jurídico adecuado para atender la problemática expuesta.

En consecuencia, se sugiere a la Asamblea Legislativa valorar estos elementos, a fin de fortalecer la claridad normativa del proyecto, resguardar el destino específico de los recursos del FODESAF y asegurar que la solución propuesta cuente con sustento técnico, financiero y jurídico suficiente para resguardar la Hacienda Pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

AAP/mrp

Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR
GP: 2026001268-18
NI: 9181-2026