

Posesión, explotación, transacción y condiciones legales en la franja fronteriza Costa Rica-Panamá

Possession, exploitation, transaction and legal conditions in the Costa Rica-Panama border strip

Roy Atencio Morales



José Eligio Gómez Rojas



Diego Zúñiga Montero



Cómo citar

Atencio Morales, R.; Gómez Rojas, J. E.; Zúñiga Montero, D. (2025). Posesión, explotación, transacción y condiciones legales en la franja fronteriza Costa Rica-Panamá. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, páginas 159-176.

RESUMEN

En el presente artículo se describe la situación que enfrentan las personas que ocupan propiedades a lo largo de la franja fronteriza sur costarricense, comprendida por dos mil metros lineales que discurren a lo largo de la frontera con Panamá. El marco legal, establecido por medio del Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas (Decreto N° 39688-MAG) dispone que el INDER administre y otorgue concesiones a fin de cumplir los fines legales para los que fue creado. En relación con la posesión de los terrenos, el contrato de concesión se constituye como un derecho real administrativo a favor del concesionario por un plazo de 25 años y, para uso de servicios comunales, hasta 50 años. La explotación está vinculada al uso habitacional y al uso agropecuario, mediante actividades como la ganadería, el cultivo de café, palma aceitera y autoconsumo; asimismo, se permiten actividades como hotelería, supermercados, sodas y restaurantes, motivadas por el comercio generado en las tiendas comerciales presentes. Para la transacción de estos bienes inmuebles, se establecen valores comerciales similares a los de las propiedades que cuentan con escritura; no obstante, históricamente se ha presentado el delito de estafa. La percepción de inseguridad jurídica genera conflictos donde se dan y promueven actos de invasión. Adicionalmente, para los entes de financiamiento, estos terrenos no ostentan el respaldo suficiente para ser considerados como garantía. Todas estas condiciones han originado iniciativas encaminadas a la titulación; sin embargo, estas no han sido concretadas y, por consiguiente, la condición legal de las franjas fronterizas se mantiene incólume.

Palabras clave: Fronteras; Comercio; Legalidad; Franja fronteriza.

ABSTRACT

This article describes the situation faced by people who occupy properties along the Southern Border Strip of Costa Rica. The legal framework, as established in the Regulation for the Granting of Concessions in Border Strips (Decree No. 39688-MAG), provides that the INDER administers and grants concessions in order to fulfill the legal purposes for which it was created. With regard to land possession, the concession contract constitutes a real administrative right in favor of the concessionaire for a period of 25 years, and up to 50 years for the use of communal services. The permitted exploitation is linked to residential and agricultural use, through activities such as livestock farming, coffee cultivation, oil palm production, and self-consumption. Likewise, activities such as hotels, supermarkets, small eateries, and restaurants are allowed, encouraged by the trade generated by existing commercial establishments. For transactions involving these properties, commercial values similar to those of



deeded properties are established; however, historically, cases of fraud have occurred. The perception of legal uncertainty generates conflicts in which acts of invasion occur and are encouraged. Additionally, for financial institutions, these lands do not provide sufficient collateral to be considered as a guarantee. All these conditions have led to initiatives aimed at granting land titles; however, these have not been implemented, and consequently, the legal status of the border strips remains unchanged.

Keywords: Borders; Trade; Legality; Border strip.

Introducción

La frontera sur entre Costa Rica y Panamá es un límite internacional continuo de 378 kilómetros de longitud que separa ambas naciones y que actualmente está demarcado por el Tratado de límites conocido como Echandi Montero – Fernández Jaén de 1941. Los terrenos comprendidos dentro de una franja de dos mil metros lineales que discurre a lo largo de las fronteras con Panamá y Nicaragua constituyen, por voluntad del legislador, bienes de dominio público. Esta afectación es de vieja data, tutelada desde el siglo XIX, en primera instancia, en el Código Fiscal N°8 del 31 de octubre de 1885; afectación que ha sufrido algunas modificaciones con el paso del tiempo (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1885).

La interpretación y el análisis descriptivo de la problemática que enfrentan los ocupantes de las propiedades ubicadas en la franja Fronteriza sur de Costa Rica implica, desde el Estado, un sistema de administración que dificulta a los pobladores de esta zona el acceso, por ejemplo, a beneficios ordinarios como el financiamiento y los servicios públicos. Esto es consecuencia de la condición jurídica que ostentan, una realidad totalmente distinta a la que viven los habitantes que se encuentran fuera de esta condición legal.

Bajo este esquema particular de posesión de tierras, se deben considerar elementos legales diferentes a los ordinarios en cuanto al uso y aprovechamiento de los predios, los cuales se rigen por la normativa establecida por el Estado y aplicable para tales efectos. En muchas ocasiones, esta condición jurídica provoca inseguridad en la ineludible dinámica transaccional de terrenos que surge de forma natural en esta y otras zonas del país. Así mismo, este fenómeno, visto como resultado de la ley y norma del Estado sustentada principalmente para propiciar la seguridad nacional, genera en sus habitantes la sensación de ser una medida jurídica sin mayor fundamento y con poco sentido, teniendo en cuenta el contexto histórico y

actual de las relaciones entre ambos países, las cuales han sido amenas y sin mayores problemas a lo largo de la historia.

Marco teórico

Los elementos clave para entender la frontera son las diferentes categorías que la aproximación teórica presenta en el desarrollo de este tema. Se analizan desde la perspectiva geográfica y del derecho internacional, así como por las relaciones de intercambio que desarrollan las poblaciones que habitan la zona en cuestión.

Según López (2023): “

(...) en derecho internacional la frontera se define como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado; se puede decir que es la línea que determina el ámbito espacial donde el Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros. (p. 1)

Las fronteras, en algunos casos, ya no desempeñan el papel preponderantemente militar que dio origen a este concepto, ni sirven actualmente como barrera para el tránsito de personas o mercancías. El mercado ha igualado relaciones y desdibujado los límites impuestos originalmente por los Estados. Esto ocurre especialmente en aquellas fronteras con actividad comercial diaria, donde personas confluyen para comprar y vender mercancías de ambos territorios; la aparición de negocios ha dado lugar a ciudades fronterizas con dinámicas, problemáticas y formas de existir propias.

Las fronteras deben entenderse desde conceptos definidos históricamente; el primero las considera resultado de luchas entre grupos que delimitan territorios como forma de posesión bajo la idea de dueño absoluto. Así, la frontera es vista como un límite respetado bajo leyes o normas acordadas por quienes comparten un espacio. En esta visión, la frontera es una construcción de relaciones humanas, y puede considerarse meramente política, en la que su violación tiene sanciones establecidas por la comunidad.

La relación entre personas y espacios geográficos conlleva la creación de normativas legales y políticas que deben respetarse de ambos lados de la frontera. Aparecen varios niveles de relaciones fundamentales que facilitan la comprensión de estos espacios.

Arriaga (2012) menciona: “La frontera absolutista tiene su base epistemológica en la filosofía organicista-mecanicista, importada de la sociología (Santos, 1978, p. 46) y el naturalismo, según la cual cada espacio geográfico es un receptáculo infinito” (p. 74). En esta tesis lo esencial es describir el espacio geográfico, caracterizado por categorías como región, zona y espacio, que son constantes en geografía. Aquí, las relaciones humanas en dichas categorías y el resultado de sus interacciones son relevantes. Aunque la frontera política puede variar según países o grupos, las relaciones entre sus habitantes pueden presentar características singulares. De ahí la importancia de esta base filosófica para entender las relaciones en la franja fronteriza de Paso Canoas, entre Costa Rica y Panamá.

La definición de frontera parte de la categoría territorio, considerado variable dependiente de una categoría mayor: la región estratégica. La frontera difiere del límite, pero ambos cumplen funciones comunes respecto a la defensa del territorio (Delgado, 2003, pp. 23–24; Curry, 2002, p. 507). Además de estas categorías y la construcción de normas políticas o legales, se crean relaciones entre personas e instituciones: familias que interactúan a lo largo de una franja fronteriza y acciones realizadas en este espacio; instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y la norma. Se supone que quienes habitan o visitan la franja conocen las leyes que la rigen, pero no siempre es así. Solo los estudiosos conocen toda la normativa. Algunos no conocen nada, mientras otros solo parcialmente, y pueden actuar al margen de ella.

El modelo de frontera con objetivos militares o estratégicos entre países hoy tiene menor relevancia, pues la normativa internacional limita esas acciones. Aunque los Estados protegen sus fronteras geográficas, el papel actual es diferente. En el caso de Costa Rica y Panamá, han mantenido décadas de relaciones fraternales, sin problemas legales graves, incluso instaurando sistemas comerciales donde la legalidad de ciertos hechos se interpreta en beneficio de las poblaciones de ambos lados.

En este caso, se debe entender la frontera como línea geográfica inmutable desde el tratado Costa Rica–Panamá. Arriaga (2012, p. 74) destaca varias categorías geográficas —región de frontera, área de frontera, zona de frontera, espacio de frontera— útiles para la fundamentación teórica. Define la frontera como espacio absoluto, como zona, como región estratégica, y propone diferentes tesis: organicista, zona de interpenetración, espacios dinámicos, fronteras extendidas y como espacio socialmente construido.

Para comprender mejor la frontera, deben considerarse las definiciones de límite, Estado y nación. Bottino Bernardi (2009) señala: “Más allá de fronteras conflictivas, hoy los Estados tienden a organizarse más como entidades económicas, donde las fronteras dejan de existir para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (p. 5).

Se entiende que la frontera entre Costa Rica y Panamá ha pasado por un proceso de delimitaciones y tratados, que culminó en la demarcación aceptada por ambos países. Este proceso puede visualizarse en la siguiente línea de tiempo:

- En 1825 se iniciaron negociaciones limítrofes con Costa Rica.
- El 4 de noviembre de 1896, Colombia y Costa Rica designan al presidente francés Emilio Loubet para resolver la delimitación del territorio Panamá–Costa Rica.
- El 11 de septiembre de 1900, Emilio Loubet dicta el laudo sobre la delimitación fronteriza.
- En 1904, Costa Rica envía una delegación encabezada por Leónidas Pacheco para arbitrar nuevas conversaciones.
- El 1905 se firma el tratado de límites Guardia–Pacheco.
- El 17 de marzo de 1910, se realiza la conversación Anderson–Porras en Washington.
- El 12 de septiembre de 1914, la Corte Suprema de Estados Unidos dicta el laudo White, concediendo a Costa Rica el valle de Talamanca o Sixaola; Panamá pierde parte de la costa marítima.
- El 21 de febrero de 1921, fuerzas costarricenses invaden Coto.
- El 27 de febrero de 1921, el ejército panameño voluntario reconquista la región.
- En 1928 se reanuda la solución al problema limítrofe (proceso repetido).

- En 1941 se establece el arreglo definitivo de los límites, siendo presidentes Arnulfo Arias Madrid (Panamá) y Rafael A. Calderón Guardia (Costa Rica).
- El 1 de mayo de 1941 se firma el tratado de límites Arias–Calderón en San José.
- El 24 de julio de 1941 se integra la Comisión Panameña demarcadora (decreto No. 53).
- El 15 de septiembre de 1944 firma el acta final la Comisión Mixta demarcadora de límites (una para Atlántico y otra para Pacífico). (Comisión Mixta Permanente de Límites entre Panamá y Costa Rica, 2024)

Actualmente, los terrenos costarricenses comprendidos en una franja de dos mil metros lineales a lo largo de las fronteras con Panamá y Nicaragua son considerados bienes de dominio público por voluntad legislativa. Esta afectación es histórica, tutelada desde el siglo XIX, inicialmente en el Código Fiscal No. 8 del 31 de octubre de 1885. Con el Decreto No. 3 del 29 de octubre de 1914, se declara denunciable una zona de cincuenta kilómetros a lo largo de la frontera definitiva con Panamá. Posteriormente, las leyes No. 11 del 22 de octubre de 1926 y No. 149 del 16 de agosto de 1929 reducen la afectación a cinco kilómetros con Panamá y ocho kilómetros con Nicaragua (Patiño, 9 de octubre de 2009).

La Ley de Terrenos Baldíos No. 13 del 10 de enero de 1939 modifica el tamaño, reduciéndolo finalmente a dos kilómetros. Su artículo 10 establece: “Son asimismo inalienables los terrenos comprendidos en una zona de dos kilómetros de ancho a lo largo de la frontera con Nicaragua y Panamá” (Congreso de la República de Costa Rica, 10 de enero de 1939).

Mediante el Decreto No. 6 se reglamenta la Ley de Terrenos Baldíos y en su artículo 15, inciso f, se faculta al Poder Ejecutivo para arrendar los terrenos en esa franja, a quienes cumplan ciertos requisitos y compromisos, entre ellos el uso directo para el fin otorgado. La Ley de Tierras y Colonización No. 2825 perpetúa hasta hoy esta afectación; el artículo séptimo, inciso f), estipula:

Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional,

no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión:

f) Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y Panamá. (Asamblea Legislativa de Costa Rica 14 de octubre de 1961)

La Ley No. 9036, Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural, otorga a este último la administración de los terrenos comprendidos en las Franjas Fronterizas (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 11 de mayo de 2012).

Asimismo, a partir del dictamen C-223-2015 de la Procuraduría General de la República, se formula y publica el “Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas” mediante el Decreto Ejecutivo No. 39688-MAG (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016), normativa que sirve de fundamento para la legalización de terrenos mediante concesiones en las franjas fronterizas (Barahona y Monestel, 19 de agosto de 2015).

Marco metodológico

Objeto

El objeto de estudio es la franja fronteriza; para este caso, la frontera geográfica, con especial atención a la franja fronteriza sur de Costa Rica.

Tipo de investigación realizada

Se emplea una investigación de tipo exploratorio-descriptivo, sustentada en información secundaria proveniente de instituciones oficiales y bases de datos relacionadas con el desarrollo del tema de fronteras.

Ámbito del estudio

El ámbito del estudio se enmarca en las relaciones administrativas y de convivencia de la población que habita la franja fronteriza sur de Costa Rica.

Muestra y tipo de muestreo

No se utiliza un muestreo de poblaciones, dado que el enfoque es descriptivo desde una perspectiva documental. La información proviene de datos secundarios disponibles en las instituciones correspondientes y de la interpretación de categorías derivadas de la normativa y leyes vigentes.

Técnicas de investigación

Se recurre a la revisión de documentos institucionales, mapas, procedimientos y legislación aplicable a la administración de la franja fronteriza Costa Rica–Panamá. Asimismo, se describen las relaciones entre la administración pública y los propietarios de tierras ubicadas en dicha franja, así como los problemas que esta situación genera específicamente para ellos, diferenciándolos del resto del territorio nacional. Se realiza, además, una revisión de fuentes secundarias, comprendiendo bases teóricas, leyes, normas y procedimientos de origen institucional, junto con la documentación teórica e histórica relativa a la frontera y al espacio en estudio.

Desarrollo. Marco Legal de la administración de la franja fronteriza

La administración de la franja fronteriza con Panamá correspondió en primer lugar al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), y posteriormente al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Sin embargo, con la promulgación de la Ley N.º 9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural (Inder), surgieron dudas respecto a la competencia del Inder para administrar esta zona, dado que dichas áreas se definían como parte de las reservas nacionales, según lo dispuesto en el artículo 1, inciso e) del Reglamento Autónomo de Arrendamientos, publicado en la Gaceta N.º 93 el 15 de mayo de 1998. Además, el artículo 3, inciso b) de la Ley 6735 facultaba al IDA para administrar, en nombre del Estado, las reservas nacionales, normativa que no fue incorporada por la Ley N.º 9036. Ante esta situación, en 2014 la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Rural consultó a la Procuraduría General de la República sobre su competencia para administrar y arrendar terrenos dentro de

las franjas fronterizas, a la luz de los cambios introducidos por la Ley N.º 9036 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 11 de mayo de 2012).

La Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-223-2015 del 19 de agosto de 2015, resolvió con carácter vinculante las consultas realizadas por el Inder. Los alcances principales del dictamen son los siguientes:

1. Los terrenos de la franja fronteriza son considerados bienes demaniales y, por lo tanto, no forman parte de las reservas nacionales. Se argumenta que, “una vez que un terreno de las reservas nacionales es declarado inalienable, deja precisamente de ser reserva nacional”.
2. La declaratoria de inalienabilidad de las franjas fronterizas no impide el acceso de particulares a la tierra, respaldándose en lo dispuesto por la Sala Constitucional (voto 18836-2014).
3. La Procuraduría General de la República, sustentándose en el voto de la Sala Constitucional N.º 12783-2010, reconoce que el Instituto de Desarrollo Agrario (hoy Instituto de Desarrollo Rural) ejerció el rol de administrador de la franja fronteriza, y otorgó gran cantidad de arrendamientos, lo cual implica un derecho-deber como ente estatal encargado de la tutela y protección de ese dominio público.
4. El dictamen concluye que:
 - a) El Instituto de Desarrollo Rural es competente para administrar la franja fronteriza sur, excepto en el caso de bienes demaniales que estén a cargo de otros entes u órganos administrativos con competencia exclusiva atribuida por leyes especiales, como ocurre con el Patrimonio Natural del Estado, la zona marítimo terrestre, aguas de dominio público, perímetros de protección de fuentes de agua, recursos minerales, patrimonio arqueológico y reservas indígenas.
 - b) El Inder tiene competencia para otorgar arrendamientos (concesiones) en la franja fronteriza sur, con el objetivo de cumplir los fines legales para los que fue creado. Esto se extiende a predios con vocación comercial o habitacional, y no únicamente agrícola.

c) Respecto a la franja fronteriza norte, concluye que el Inder conserva la facultad de arrendar terrenos urbanos, construidos o no, dentro del área segregada del Refugio Nacional de Vida Silvestre de la Frontera Norte, conforme a la Ley N.º 7774/1998. Para ello, se recomienda coordinar con la Municipalidad de La Cruz, responsable de la administración y planificación territorial, pudiendo esta otorgar concesiones para brindar servicios o llevar a cabo actividades productivas en la zona.

d) Se reconocen excepciones al régimen de demanialidad en la franja fronteriza sur: las fincas que originalmente estaban ubicadas e inscritas en Panamá y que, tras el Tratado Echandi Montero-Fernández Jaén, pasaron legalmente a formar parte del territorio costarricense. En estos casos (salvo áreas del Patrimonio Natural del Estado), el Inder puede traspasar a terceros tales terrenos, siempre que estén comprendidos dentro de la cabida de la finca madre y no incluyan áreas demaniales, previa verificación rigurosa de los antecedentes catastrales y de dominio. Ejemplo de ello es el Asentamiento Coto Sur, ubicado en el distrito Laurel y La Cuesta del cantón de Corredores (Sistema Costarricense de información jurídica, 2015). (Barahona y Monestel, 19 de agosto de 2015)

Posesión

La naturaleza jurídica de la franja fronteriza sur comprende aproximadamente 36,000 hectáreas, afectando parcialmente los cantones de Coto Brus —en particular los distritos de Pittier, Sabalito y Agua Buena—; el cantón de Corredores, específicamente los distritos de Corredor, Canoas, La Cuesta y Laurel; y, finalmente, el cantón de Golfito, donde el distrito de Pavón se encuentra incluido en la zona afectada por la franja fronteriza sur.

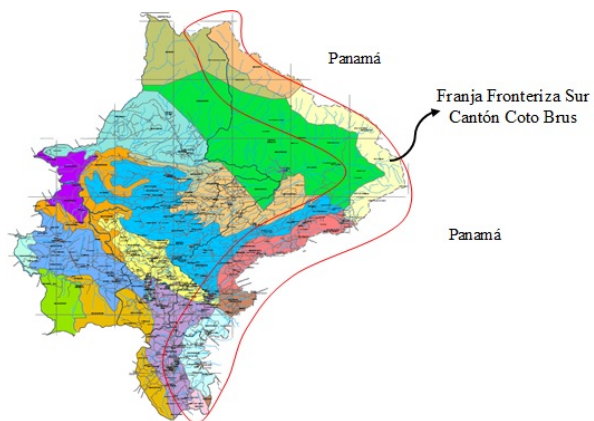
Se estima que la cantidad de propiedades asociadas a los principales centros poblacionales ubicados dentro de la Franja Fronteriza Sur supera los 7,000 predios. Este número tiende naturalmente al alza, dada la dinámica propia de la segregación de terrenos, muchas veces motivada por situaciones familiares, tales como la distribución patrimonial de padres a hijos o familiares cercanos que buscan gestionar el beneficio del bono de vivienda. Igualmente,

contribuyen a este crecimiento la subdivisión de propiedades mediante la venta de lotes, cuyo único objetivo es el beneficio económico derivado de esta actividad.

A las propiedades o terrenos de características ordinarias ubicados en la franja se agregan zonas bajo regímenes especiales, reguladas por marcos normativos distintos según su naturaleza. Entre estas áreas especiales se encuentran las reservas indígenas, parques nacionales, zonas protectoras, zona marítimo-terrestre y fincas tituladas cuyos orígenes se derivan del Tratado de Límites Echandi Montero–Fernández Jaén de 1941. Todas ellas abarcan aproximadamente 17,711 hectáreas, que se mantienen fuera de la administración ejercida por el Instituto de Desarrollo Rural mediante la figura de concesión.

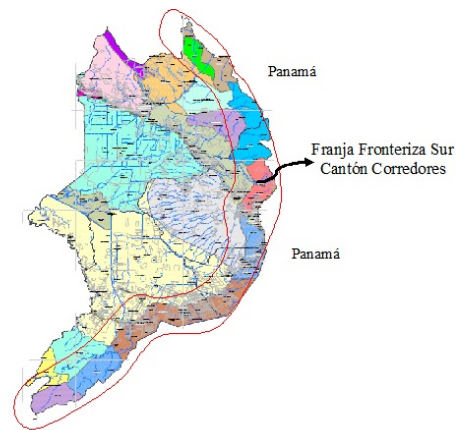
A continuación, se muestran mapas de los cantones y el área afectada por la franja fronteriza sur:

Figura 1
Franja fronteriza Cantón de Coto Brus.



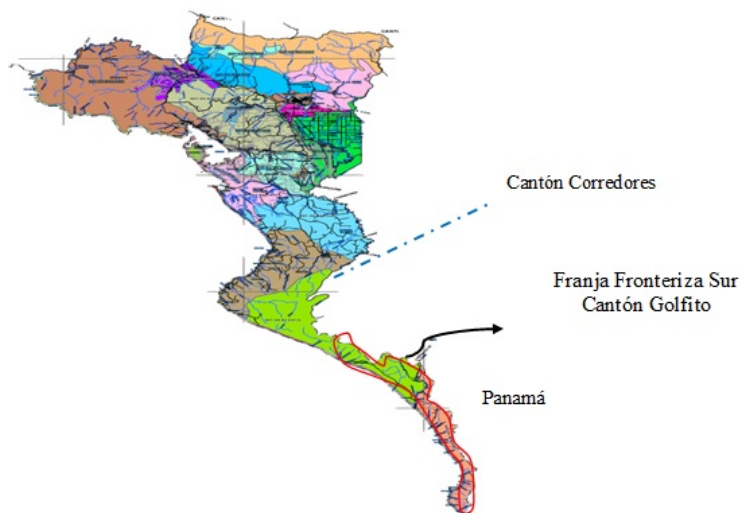
Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

Figura 2
Franja fronteriza Cantón Corredores



Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

Figura 3
Franja fronteriza Cantón Golfito



Nota. La línea de color rojo representa el área de 2.000 metros establecida como franja fronteriza. Tomado de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Tributación, División, Órgano de normalización técnica. (Centro de Documentación valuaciondigital.com, s. f.)

El contrato de concesión se constituye como un derecho real administrativo a favor del concesionario, que no es transmisible por ningún título sin la previa autorización de la Junta Directiva del Inder, y es otorgado por un plazo de vigencia de hasta 25 años, prorrogable por períodos iguales, exceptuando de esta condición las concesiones para uso de servicios comunales, que tienen un plazo de vigencia de hasta 50 años.

Las concesiones se clasifican según la modalidad de explotación a la que será destinado el terreno; por lo tanto, estas pueden ser de uso agropecuario, comercial, industrial, habitacional, mixto y de servicios comunales. Estas devengan un canon anual cuyo monto se calcula considerando el tipo de uso, la ubicación y el área del terreno.

Causales de extinción y causales de cancelación

Según el Reglamento al Otorgamiento de Concesiones en Franjas Fronterizas de Costa Rica, en su artículo 35, las concesiones otorgadas se extinguirán por las siguientes causas:

- a) Vencimiento del plazo fijado, sin haber solicitud de prórroga en forma legal.
- b) Imposibilidad de ejecutar los actos de disfrute y explotación de la concesión.
- c) Para extranjeros, por la pérdida de la categoría de residente permanente en el país.
- d) Si el concesionario es una persona jurídica con fin de lucro, cuando más del cincuenta por ciento de su capital accionario pertenezca a extranjeros.
- e) Por renuncia expresa del concesionario(a) o abandono.
- f) Por no aprobarse la prórroga (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016).

Por su parte, el artículo 36 establece que las concesiones podrán ser canceladas en cualquiera de los siguientes eventos:

- a) Falta de pago de los cánones respectivos.
- b) Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el contrato respectivo, en el presente reglamento o en la Ley de Tierras y Colonización y de

Creación del Instituto de Desarrollo Rural, en lo que sean aplicables y causen su cancelación.

c) Existencia, en contra del concesionario, de resolución judicial firme por infracciones tributarias o a la Ley 8204 (Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo).

d) Por razones de utilidad pública o seguridad pública, cuando así lo considere el Instituto mediante resolución fundada.

e) Fallecimiento del concesionario sin que se haya notificado al Instituto el inicio del proceso sucesorio en un plazo máximo de seis meses, contado a partir del día hábil siguiente al hecho.

En los supuestos previstos en los incisos a) y b), antes de iniciar el proceso de revocación de la concesión, la Oficina Subregional debe prevenir al concesionario para que, en un plazo prudencial, proceda a corregir el incumplimiento (Poder Ejecutivo de Costa Rica, 22 de abril de 2016).

Explotación

El aprovechamiento de los terrenos en esta zona está vinculado principalmente al uso habitacional y al uso agropecuario, destacándose actividades como la ganadería, el cultivo de café, producción de palma africana y agricultura de autoconsumo. Asimismo, se desarrollan actividades comerciales, especialmente hotelería, supermercados, sodas y restaurantes motivados por el comercio generado en tiendas o centros comerciales panameños situados casi sobre la línea fronteriza, lo que provoca un importante flujo de personas que requieren los bienes y servicios ofrecidos por estos negocios.

La regulación legal de las Franjas Fronterizas, tanto en el norte como en el sur de Costa Rica, genera en los pobladores sensaciones de inseguridad e incertidumbre respecto a la tenencia

de la tierra, sentimiento opuesto al de quienes poseen título de propiedad o escritura en otras zonas, acreditando así la titularidad.

La percepción de inseguridad jurídica sobre la posesión de la tierra en estas zonas origina conflictos por la ocupación de los terrenos, promoviendo actos de invasión bajo el argumento de que son terrenos estatales sin dueño, lo que genera tensión y preocupación entre los habitantes. Incluso quienes cuentan con respaldo formal para la posesión del inmueble se ven afectados por esta incertidumbre.

Aspectos socioeconómicos y transacción

Históricamente, estas zonas han estado asociadas con los más bajos índices de desarrollo social de Costa Rica, donde predominan problemas sociales, desempleo, escasez de oportunidades educativas y una economía desigual respecto al país vecino Panamá. El modelo regulatorio estatal alejado de la realidad y la falta de conocimiento o interés en alternativas de solución —como convenios para el desarrollo fronterizo con Panamá— aumentan las condiciones adversas.

La inversión orientada a actividades comerciales o agropecuarias en estas zonas suele requerir financiamiento del sistema bancario nacional. Sin embargo, existe la percepción de que los terrenos dentro de estas franjas no cuentan con el respaldo suficiente para ser considerados garantía, aunque el artículo 14 del reglamento permite a los bancos otorgar préstamos garantizados con la concesión. No obstante, este mecanismo aún no ha sido desarrollado plenamente por el sistema bancario, limitando el crecimiento socioeconómico de las comunidades fronterizas.

A pesar de la administración estatal, las Franjas Fronterizas no escapan de una activa realidad transaccional de compra y venta de terrenos, donde la inseguridad jurídica y la carencia de verificación aumentan el riesgo de estafa. Estas transacciones suelen efectuarse mediante cartas de venta o acuerdos verbales, sin documentos formales, elevando el riesgo de conflicto y facilitando la invasión de propiedades.

Según la normativa vigente, la formalización de este tipo de propiedades debe realizarse conforme al Reglamento al Otorgamiento de Concesiones, tanto para la legalización inicial vía contrato de concesión como para trámites de segregación, traspaso o cambio de uso.

Finalmente, la situación jurídica de estas franjas ha impulsado propuestas de ley para la titulación de estas propiedades, promovidas por organizaciones comunales, en busca de otorgar la seguridad jurídica que ofrece una escritura. Sin embargo, hasta la fecha, estas iniciativas no se han concretado y la condición legal de las Franjas Fronterizas permanece inalterable.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El modelo de administración empleado por el Estado para las franjas fronterizas genera una percepción de inseguridad e incertidumbre en la población que habita estas zonas, principalmente en aspectos relacionados con la ocupación y la dinámica transaccional de los terrenos.
- Los elementos sociopolíticos que sirvieron de base para establecer la condición especial que ostenta la franja fronteriza en términos legales actualmente no representan un aspecto sustantivo para continuar con este esquema de administración.
- La condición jurídica de las franjas fronterizas y la incertidumbre que esta genera podrían limitar el desarrollo ordinario desde el punto de vista de la inversión en actividades de carácter social, comercial y agropecuario.
- La naturaleza de las franjas fronterizas tiende a generar conflictos vinculados con invasiones y estafas en la dinámica de compraventa de propiedades.
- Existe un desconocimiento generalizado sobre los alcances legales y el respaldo que tiene la concesión como figura formal utilizada para el ordenamiento de las franjas fronterizas.

Recomendaciones

- Realizar un análisis legal, social, económico y político sobre la conveniencia de mantener la naturaleza jurídica de las franjas fronterizas.
- Difundir con mayor amplitud el alcance legal que posee la figura de concesión desde la óptica de la ocupación, la posesión y el ordenamiento, así como el respaldo que ofrece como garantía para una inversión mediante financiamiento.
- Valorar los elementos que podrían incorporarse a la figura de concesión para fortalecer el respaldo legal que esta puede ofrecer.
- Generar mecanismos diferenciados que faciliten, promuevan y atraigan la inversión económica que propicie el desarrollo integral de las franjas fronterizas.

Referencias

- Arriaga, J. C. (2012). El concepto frontera en la geografía humana. *Perspectiva Geográfica*, 17, 71-96.
<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/perspectiva/article/view/2263/2219>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1885, 31 de octubre). *Código Fiscal*: (Ley No. 8).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=494&nValor3=532
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1961, 14 de octubre). *Ley de Tierras y Colonización* (Ley No. 2825).
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32840
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012, 11 de mayo). *Ley N° 9036 que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural*.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72582&nValor3=109678&strTipM=TC
- Barahona Vargas, J. J. (2009, 3 de abril). *Dictamen 098*. Procuraduría General de la República de Costa Rica.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=15814&strTipM=T
- Barahona Vargas, J. J., y Monestel Vargas, Y. (2015, 19 de agosto). *Dictamen 223*. Procuraduría General de la República de Costa Rica.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18989&strTipM=T

- Bottino Bernardi, M. R. (2009). Sobre límites y fronteras. Rivera – Santa Ana do Livramento. *Revista Digital Estudios Históricos*, (1), 1-18. https://estudioshistoricos.org/edicion_1/maria-bottino.pdf
- Código Fiscal, Ley No. 8, 31 de octubre de 1885 (Costa Rica).
- Comisión Mixta Permanente de Límites entre Panamá y Costa Rica. (2024, 20 de noviembre). Antecedentes históricos. Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia. <https://ignpanama.anati.gob.pa/index.php/mcomisiones/mcomisionesinternacionales/52-comision-mixta-permanente-de-limites-entre-panama-y-costa-rica-2?sigplus=15>
- Congreso de la República de Costa Rica. (1939, 10 de enero). *Ley General sobre terrenos baldíos* (Ley No. 13). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=RTC&nValor1=1&nValor2=633&nValor3=680#:~:text=13.,le%C3%B1as%2C%20maderas%20u%20otros%20productos
- Curry, M. R. (2002). Discursive displacement and the seminal ambiguity of space and place. En L. A. Lievrouw y S. Livingstone (Eds.), *The handbook of new media* (pp. 502–517). Sage Publications.
- Decreto No. 3, 29 de octubre de 1914 (Costa Rica).
- Ley No. 149, 16 de agosto de 1929 (Costa Rica).
- Leyes No. 11, 22 de octubre de 1926 (Costa Rica).
- López Martín, A. G. (2007). Frontera. En R. Reyes (Dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*,. Universidad Complutense de Madrid. <https://docta.ucm.es/search?spc.page=1&query=Ana%20Gemma%20L%C3%B3pez%20Mart%C3%ADn&f.subjectKeyword=Frontera,equal>
- Centro de Documentación valuaciondigital.com. (s.f.). Recuperado el 11 de agosto de 2025, de <https://sites.google.com/a/valuaciondigital.com/documentacion/home?authuser=0>
- Patiño Cruz, S. (2009, 9 de octubre). *Opinión jurídica: 098-J*. Procuraduría General de la República de Costa Rica. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16066&strTipM=T
- Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2016, 22 de abril). Reglamento al otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas (Decreto Ejecutivo No. MAG-39688). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=RTC&nValor1=1&nValor2=81566&nValor3=104054&strTipM=TC

