



8 de abril de 2025
FCS-216-2025

Ph.D. Ana Patricia Fumero Vargas
Directora
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.670

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito hacer de su conocimiento de que la suscrita solicitó dictámenes a las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales para atender el oficio CU-333-2025, fechado 6 de marzo de 2025, relacionado con el proyecto titulado *“Ley para desafectar los terrenos administrados por el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) en las franjas fronterizas con las Repúblicas de Nicaragua y Panamá para dotar de títulos de propiedad a sus ocupantes”*, (Expediente N.º 24.670)

En atención a las observaciones formuladas por las personas especialistas que respondieron a la solicitud, esta Decanatura **no recomienda la aprobación del proyecto** por las razones expuestas.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Antropología, la Dra. Claudia Palma Campos, en el oficio EAT-202-2025 del 8 de abril de 2025. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad académica, la M.Sc. Melania Portilla Rodríguez.

En principio, el criterio sería presentar cautela ante el proyecto de ley.

Observaciones sobre la argumentación del proyecto

“Es una ley cuya argumentación no ahonda en el espíritu original de la legislación que se pretende cambiar. En ese espíritu original había un sentido de regulación estatal necesaria por ser una franja estratégica, y no un terreno de nadie. En el fondo la argumentación del proyecto de ley plantea: si de por si no se ha respetado la ley es mejor legalizar lo que en realidad existe. Argumentación que pasa por encima de que esa franja debiera ser utilizada por la función pública de manera más eficiente y adecuada, y no ser dejada al caos y al descontrol de manera negligente.



No se especifican las regulaciones de los planes de ordenamiento territorial vigentes que afectan a las franjas fronterizas, y como éstos planifican o no las necesidades de la cuestión fronteriza, tanto en lo comercial, como en la política social. Se aísla la cuestión económica (derechos de propiedad y actividades económicas) de otras dimensiones que requieren ser mejor trabajadas, como zonas de resguardo de población migrante en condición irregular que deben cumplir con condiciones básicas de derechos humanos. Así como todos los servicios básicos que las zonas fronterizas deben tener para preparar los flujos poblacionales de un país a otro.

Asimismo, es necesario diferenciar lo que es el deber ser del estado que ha sido dejado de lado, del uso más adecuado que se debe hacer de estas zonas, que no deben de ser dejadas a la dinámica de lo privado pues ese interés no vela por lo público. Así, el siguiente texto revela es espíritu del proyecto de Ley:

“Podríamos hablar de una discriminación causada por el mismo Estado, el cual no ha buscado los mecanismos para equiparar los derechos de los habitantes de estas zonas, pues dentro de las franjas fronterizas existen terrenos con títulos de propiedad, los cuales durante años han estado inscritos en el registro nacional, y los cuales no han impedido el sano desempeño de nuestras autoridades, ni han afectado la soberanía de nuestra República” (pág. 4. Proyecto de Ley 24.670).

En pocas palabras, la ineficiencia de las administraciones gubernamentales, no puede ser argumentación suficiente para eliminar que estas franjas deben ser reguladas en razón del bienestar público fronterizo y nacional.

Comentarios sobre el proyecto de Ley mismo

- *El proyecto se inscribe en los terrenos sobre los que tiene jurisdicción el INDER. Lo más recomendable sería entonces hacer un estudio sobre los terrenos y actividades económicas de la franja, para dictaminar cuáles tienen un uso actual que complementa o es armonioso con un plan de manejo de la franja fronteriza que cumpla con las necesidades reales y actuales de ambas zonas fronterizas.*
- *La representación social o imaginario de que las zonas fronterizas son terreno de nadie, y la negligencia estatal, son una herencia a superar, pero nunca a legitimar. Aún y cuando se dieran titulaciones fuera de la ley, se superpone el interés público, y un verdadero esfuerzo por cambiar la situación de los gobiernos locales y nacionales implicados”.*



Criterio suscrito por el director de la Escuela de Geografía, el D.E.A. Pascal Girot Pignot, por medio de correo electrónico del 7 de abril de 2025.

“La propuesta de Proyecto de Ley busca normalizar y regularizar el derecho de las personas físicas o jurídicas que tienen título posesorio en las franjas fronterizas inalienables en el límite norte del país con Nicaragua y en el límite sur con Panamá. Pretende desafectar parcialmente el uso del dominio público de la zona inalienable de 2000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y Panamá, reformando el Artículo 7 de la Ley de Tierras y Colonización, No. 2825, del 14 de octubre de 1981 sus reformas. Los terrenos y predios ubicados en la franja inalienable se encuentran bajo la administración del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) (originalmente el Instituto Costarricense de Tierras y Colonización -ITCO).

En la exposición de motivos se incluyen varias secciones con criterios emitidos por la Presidencia Ejecutiva del INDER y por la Procuraduría General de la República y finalmente cita el Artículo 33 de la Constitución Política. Dicha exposición de motivos se centra en recalcar la igualdad de derechos de la ciudadanía ante la Ley, y el derecho a la seguridad jurídica. Sin embargo, lo que califica en la exposición de motivos como la “realidad ‘real’” (sic) es que se ha permitido el acceso de personas y empresas contrato de arrendamiento con el INDER y la emisión de títulos posesorios otorgados en una zona que lleva desde 1961 como una zona inalienable por definición. Es decir, es el mismo Estado que facilita el acceso y el asentamiento de personas y empresas en una zona en dónde no debería permitirse más que concesiones del INDER con excepción al régimen de demanialidad.

Llama la atención que la exposición de motivos no mencionara el Proyecto de Ley Expediente No. 21-391 “Ley para la Gestión y Regularización del Patrimonio Natural del Estado y del Derecho de Utilidad Ambiental (Conocida Como Ley Dua)” del 2021. Si bien dicho proyecto antecede el actual, y tenía una aplicación más amplia para incluir personas o empresas con títulos posesorios dentro de áreas protegidas, sin incluía los terrenos en Áreas bajo Régimen Especial (ABRE) como la franja o milla fronteriza. El proyecto de Ley Dua sigue en la corriente legislativa, y que, a pesar de haber sido archivada, constituye un antecedente válido para la presente propuesta de Proyecto de Ley en el Expediente No. 24-670.

Por otro lado, al final de la página 3 de la exposición de motivos, se afirma que “la existencia de estos terrenos con títulos de propiedad no ha afectado en lo más mínimo la seguridad nacional ni la soberanía de nuestra nación”. Una afirmación que, al escudriñar los registros históricos, no dejan de ser cuestionables. Basta con recordar la Guerra de Coto de 1930 que redibujó el límite entre Costa Rica y Panamá.



Se puede mencionar la incursión armada en 1955 de partidarios del expresidente Calderón Guardia en terrenos ubicados en la franja fronteriza con Nicaragua. Y desde la creación de la Ley de Tierra y Colonización (No. 2825) en 1961, ha habido numerosas incursiones armadas por la zona fronteriza con Nicaragua, tanto del ejército somocista como de tropas insurgentes del Frente Sandinista durante el conflicto por la revolución Sandinista 1977-1979. Durante el período de contrarrevolución 1980-1989 hubo numerosas incursiones armadas por grupos armados insurgentes de la contrarrevolución contra el ejército sandinista, y atentados como La Penca en 1985 contra representantes de la contrarrevolución y del cuerpo de prensa. No se puede omitir el más reciente incidente, con a la incursión y toma de Isla Calero en 2010 por tropas nicaragüenses y su posterior dragado, lo que llevó al Gobierno de Costa Rica a plantear una demanda ante la Corte Internacional de Justicia.

Si bien la presencia por si sola de personas o empresas con títulos posesorios o eventualmente con propiedades en la franja fronteriza no representa una amenaza para la seguridad nacional y la soberanía del país, existen numerosos ejemplos del aprovechamiento de fincas ubicadas en las zonas fronterizas para realizar contrabando, tráfico de personas, trasiego de armas y ganado por la frontera. Basta con recordar el uso de fincas ubicadas en la Zona Norte como las propiedades de John Hull y del Sr. Hamilton en Murciélagos que salieron a relucir como parte de la logística del esfuerzo paramilitar de la contrarrevolución en el Informe de "Irán-Contra Gate" basado en las declaraciones ante el Congreso de los Estados Unidos del militar y teniente coronel del Ejército Norteamericano Oliver North en 1987. Esto refuerza la importancia de mantener la Franja Fronteriza como una zona inalienable, y de no permitir el traspaso de títulos posesorios y concesiones del uso del INDER a títulos de propiedad como lo plantea el por tanto de este proyecto de ley.

En conclusión, el proyecto de Ley propuesto en el expediente No. 24-670 pretende desafectar un área importante (aunque no presenta cifras de hectareaje) de bienes demaniales del Estado a personas y empresas con títulos posesorios y concesiones del INDER. La Exposición de motivos nos parece un tanto limitada en perspectiva y no incluye referencias detalladas sobre temas de derecho agrario, antecedentes jurídicos en estas tierras demaniales, así como otros proyectos de ley en la corriente legislativa reciente del país. Una decisión de esta magnitud en cuanto al área desafectada merece una exposición de motivos y un estudio actuarial más sólido y un estudio de las implicancias para la hacienda pública de este proyecto de ley.



Por ejemplo, no se sabe cuánto dejaría de percibir el INDER al reducirse el pago de contratos de arrendamiento por terrenos desafectados o cuanto ganarían las municipalidades de las zonas fronterizas al poder cobrar impuesto municipales y prediales. Se recomienda realizar los estudios actuariales pertinentes y analizar también las consecuencias políticas de ceder estas tierras demaniales en forma de títulos de propiedad en unas zonas fronterizas sensibles, con una larga historia de litigios y enfrentamientos armados.

Atentamente,

UCR  Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo